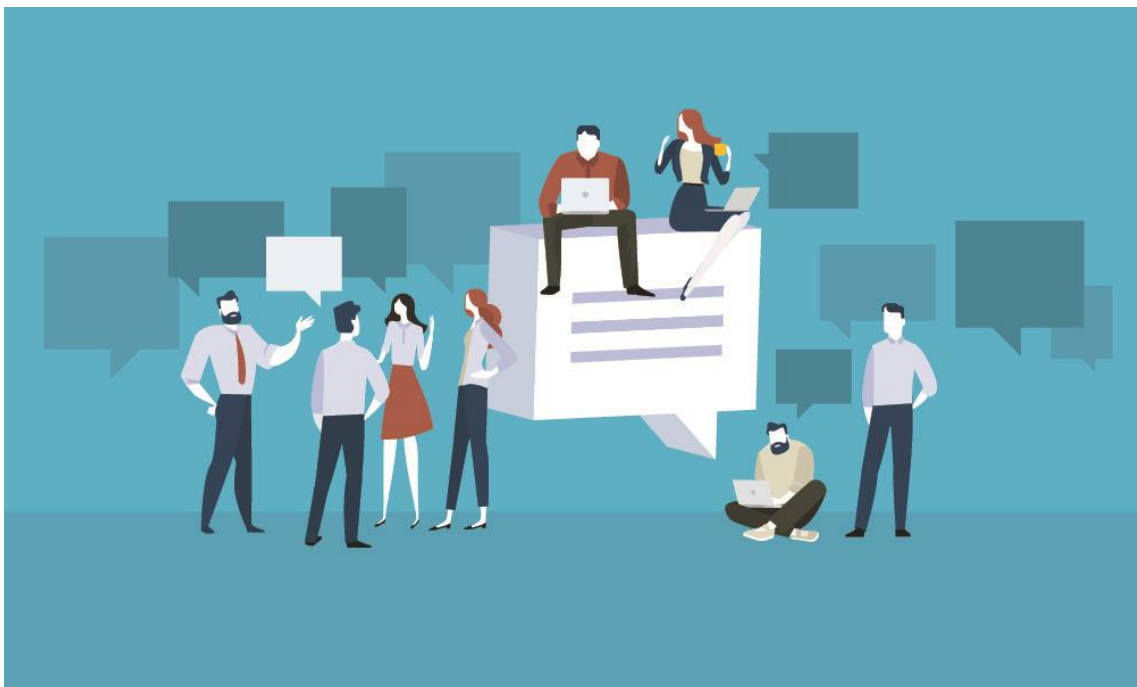


{ i / d }

italiadecide

Tribuna 2020

*L'unità nazionale
alla prova della pandemia*



INDICE

INTRODUZIONE	3
<i>MASSIMO LUCIANI</i>	5
<i>CESARE PINELLI</i>	7
<i>PAOLO RIDOLA</i>	9
<i>ORLANO GIOVANELLI</i>	15
<i>ANNA FINOCCHIARO</i>	19
<i>PAOLO COSTA</i>	23
<i>GLANCARLO MONTEDORO</i>	27
<i>PAOLO CIRINO POMICINO</i>	29
<i>BENEDETTA LIBERALI</i>	31
<i>EUGENIO GAUDIO</i>	39
<i>ALBERTO LUCARELLI E LUCA LONGHI</i>	41
<i>FABIO PINELLI</i>	45
<i>BRUNO TABACCI</i>	49
<i>MARCO MACCHIA</i>	53
<i>FRANCESCO SAITTO</i>	57
<i>VINCENZO LIPPOLIS</i>	61
<i>FRANCESCO CLEMENTI</i>	63
<i>TANIA GROPPI</i>	67
GRUPPO COORDINATO DA GIOVANNA DE MINICO: <i>FULVIA ABBONDANTE, GIOVANNA DE MINICO, MARIA FRANCESCA DE TULLIO E LAURA GRIMALDI</i>	71
<i>INES CIOLLI</i>	81
<i>GIUDITTA BRUNELLI</i>	85

INTRODUZIONE

italiadecide apre nel suo sito web uno spazio di dibattito nella forma di una Tribuna con un tema semestrale. Per il primo semestre fino alla fine del 2020 si propone il tema dell'unità nazionale come valore costituzionale alla prova della pandemia. Una grande tradizione democratica per la forza della sua Costituzione, consolidatasi resistendo ad aspre divisioni e drammatiche vicende, rischia per la prima volta una crisi che la colpisce direttamente, investendo la forma di Stato. Infatti, confusione e conflitti si sono manifestati soprattutto nei rapporti tra i principali enti che costituiscono la Repubblica: Stato, Regioni e Comuni. Non si tratta solo della dialettica tra Stato e autonomie su rilevanti temi di legittimità e di merito, esasperata dalla drammaticità degli eventi, dal pericolo per la vita e dalla responsabilità degli enti territoriali per la salute delle rispettive comunità, in relazione alle differenziazioni territoriali. C'è una decisiva differenza di qualità e di misura rispetto ad analoghe tensioni verificatesi anche in altri paesi. È la mancanza di un reciproco riconoscimento dei ruoli e delle rispettive difficoltà.

Allo Stato centrale sono di conseguenza mancati non le basi giuridiche, ma principalmente il riconoscimento e l'accoglimento del suo essenziale ruolo di Istituzione che tiene insieme il Paese, oltre a capacità organizzative ed operative corrispondenti alle esigenze e alle attese, fenomeni tutti risalenti che si acutizzano drammaticamente in circostanze così difficili e avverse. Da un lato si stabilisce nei fatti un circolo vizioso tra mancanza di riconoscimento, mancanza di autorevolezza e di capacità di azione e concertazione. Dall'altro i Presidenti delle Regioni e i Sindaci dovrebbero operare in forme consapevoli e coerenti con il quadro nazionale e con le difficoltà che nel quadro nazionale si presentano. Inoltre l'esercizio dei vasti poteri derivanti dalla elezione diretta, in assenza di contrappesi, dovrebbero essere assistiti da prassi adeguate soprattutto nel caso in cui questi organi si trovino ad esercitare funzioni primarie nel concorso con lo Stato, a norma degli articoli 114, 118 e 120 della Costituzione, non in una chiave gerarchica ad essa estranea, ma rispettando i principi di correttezza e di equilibrio nei rapporti tra organi costituzionali e di rilievo costituzionale.

Nell'emergenza Coronavirus sembrano acutizzarsi tutti i problemi fin qui accumulati e le fratture profonde che attraversano il Paese insieme alle lacerazioni più recenti. Alle spinte centrifughe delle fratture italiane, recenti e di lunga durata, si è opposta fino ad ora con successo la forza della Costituzione repubblicana (si veda il recente volume de "Il Politico" *"Ricomporre le parti. Fratture e continuità nella storia delle istituzioni repubblicane"*, curato da Luciano Violante), che ora sembra perdere effettività lungo la linea portante della forma di Stato costituita dai rapporti Stato-Autonomie.

Contributo pubblicato il 6 maggio 2020 e disponibile al link <http://www.italiadecide.it/tribuna/introduzione-alla-tribuna-2020-di-italiadecide/>

Massimo Luciani, Cesare Pinelli e Paolo Ridola, tra i massimi costituzionalisti italiani, che hanno costantemente guidato la riflessione della nostra Associazione su questi temi, hanno sostenuto in loro recentissimi scritti che si dovesse fare riferimento alla Costituzione e ai suoi principi e non a riforme improvvisate e divisive. Pinelli rintraccia le basi della regolazione dell'emergenza nelle norme specifiche della Costituzione e della legislazione in materia. Luciani segue i percorsi delle fonti del diritto dell'emergenza, individuandone il fondamento ultimo proprio nella *salus rei publicae*, che si declina proprio nei principi dell'indivisibilità e dell'unità della Repubblica e in quello dell'intangibilità degli principi supremi elementi caratterizzanti del vigente ordine costituzionale. Nella stessa direzione di riaffermazione di tali principi, prima di ogni altra considerazione, vanno i commenti resi noti via *social* da Paolo Ridola¹. Le immediate prese di posizione di tre autorevoli costituzionalisti ci rafforzano nel proporre come tema di dibattito - aperto ad ogni altra opinione - le considerazioni esposte, che nascono dalla emergenza coronavirus alla luce della riflessione svolta fin dall'inizio da *italiadecide* a sostegno di una concezione aperta, dinamica e niente affatto rituale dell'unità nazionale, come espressione del principio democratico e repubblicano.

¹https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=10219155148447434&id=1169051487?sfnsn=scwspwa&extid=SnhQnrWxpUO8a3YJ

1. La questione dell'unità nazionale è stata nuovamente posta, e prepotentemente, dall'emergenza sanitaria. E lo è stata sia nella prospettiva dei rapporti fra centro e periferia sia in quella della cultura politica, delle ragioni, direi del sentimento, del nostro stare assieme. Sono questioni che vanno affrontate con lo sguardo rivolto al vorticoso andamento del presente, ma anche all'incerto configurarsi del futuro.

2. L'incertezza del quadro normativo derivante dal sovrapporsi di interventi centrali, regionali e locali è stata percepita da tutti i cittadini e ha gravemente pesato sulla loro capacità di orientamento e di programmazione delle attività personali nel periodo emergenziale. È curioso che contro questo stato di cose abbiano protestato anche molti di coloro che hanno dedicato una parte significativa della loro attività scientifica alla contestazione del "falso mito" della certezza del diritto, bollato come un'illusione statalista e illuminista che nel mondo liquido e globalizzato di oggi non avrebbe più alcun significato. Evidentemente, quando si scende dall'iperuranio del vagheggiato costituzionalismo globale alla dura realtà della vita quotidiana il denigrato armamentario dei giuspositivisti serve ancora a qualcosa...

Lasciamo stare, però, questi tristia intellettuali e veniamo al punto. In un periodo di emergenza nazionale il centro della decisione pubblica non può che essere, esso stesso, nazionale. Nella vicenda della pandemia da Covid-19 il Governo ha proceduto nella direzione costituzionalmente corretta, prima proclamando lo stato di emergenza di rilevanza nazionale, poi normando con decreti legge e con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, legittimati dal codice della protezione civile e dagli stessi decreti legge emergenziali. Nondimeno, proprio sul piano dei rapporti con le autonomie qualcosa non ha funzionato, perché è stato dato loro, allo stesso tempo, troppo e troppo poco spazio.

Troppo, quando il d.l. n. 19 del 2020 ha ammesso una facoltà di deroga non adeguatamente indirizzata da un quadro normativo nazionale; troppo poco, quando per la gestione dell'emergenza non si è creata una vera e propria cabina di regia con il coinvolgimento, in particolare, delle Regioni, che proprio in materia di emergenza la giurisprudenza costituzionale ha voluto non fossero escluse. L'Italia è un paese troppo diversificato per immaginare che la stessa scelta possa andar bene per tutto il territorio nazionale, sicché una diversificazione per territori è necessaria, ma questa va concordata in sede centrale, in un'apposita sede di coordinamento. In quella sede, fra l'altro, sarebbe possibile anche immaginare specifiche discipline (pur non nazionali) transregionali, che

Contributo pubblicato il 7 maggio 2020 e disponibile al link <http://www.italiadecide.it/tribuna/massimo-luciani/>

* Professore ordinario di diritto costituzionale e di giustizia costituzionale, Facoltà di Giurisprudenza, Sapienza Università di Roma.

tengano conto sia dell'omogeneità socioeconomica di alcune zone del paese (basso Lazio e alta Campania; alto Lazio e Umbria; Romagna e Marche, etc.) sia dell'andamento dei dati sanitari raccolti dalle singole Regioni.

Le polemiche contro lo Stato accentratore o le Regioni disgregatrici, insomma, non hanno alcuna utilità. Utile, invece, è lavorare subito nella direzione appena indicata e - soprattutto - in quella di un potenziamento futuro - a ordinamento tornato alla normalità - delle sedi di coordinamento e di collaborazione fra centro e periferia: il punto più debole della già debole (e mai abbastanza criticata) revisione del 2001.

3. Forte regia centrale e fattiva interlocuzione regionale (e locale), dunque. Ma a che scopo? C'è davvero una comunità politica nazionale di riferimento, i cui interessi unitari, sebbene territorialmente diversificati, debbano essere così tutelati? Ebbene, a me sembra che, al di là dei dubbi e dei distinguo, l'unità nazionale e il suo sentimento siano un fatto. Un fatto, però, è anche il difetto di interpretazione che ne hanno le forze politiche, fra quelle in Europa che meno di tutte sanno anteporre l'interesse nazionale al loro particolare. Questa è la triste realtà delle cose. Forse per la prima volta nella storia d'Italia la classe politica è peggiore del paese reale e dimostra un difetto di cultura politica e di lungimiranza mai visto in precedenza. Non si tratta di auspicare un generico *embrassons nous*, magari nella prospettiva della costruzione di un Governo di unità nazionale dai dubbi fondamentali, ma di lavorare convintamente per il bene del paese, come altri classi politiche, di altri paesi europei, hanno fatto benissimo in questi ultimi decenni.

Un noto leader politico, di recente, ha preteso di farsi interprete delle parole che i morti avrebbero detto se avessero potuto parlare. Basterebbe essere capaci di ascoltare le parole dei vivi, che non ne possono più di una rissa politica fine a se stessa e vorrebbero un paese più unito e solidale, nella prospettiva di un'autentica rinascita nazionale.

Concordo con Alessandro Palanza, quando scrive che la pandemia ha rivelato la fragilità del tessuto unitario della Repubblica non solo per una dialettica tra Stato e autonomie esasperata dal pericolo per la vita e dalla responsabilità degli enti territoriali per la salute delle rispettive comunità, perché lo stesso si è verificato altrove, ma per “la mancanza di un reciproco riconoscimento dei ruoli e delle rispettive difficoltà”.

In effetti lo scontro politico fra alcune delle maggiori Regioni e lo Stato non si è mai interrotto, neanche nei momenti di maggiore sofferenza del servizio sanitario. E, ciò che è peggio, si è concretizzato in accuse allo Stato di “lasciar sole” le Regioni, proprio mentre queste ultime adottavano una serie di misure sicuramente contrastanti con quelle decise in sede nazionale, o addirittura palesemente incostituzionali, quali il divieto di ingresso nel territorio regionale, non consentito dall’art. 120.

È vero che, all’inizio della diffusione della pandemia negli Stati Uniti, il Governatore dello Stato di New York impedì al Presidente Trump di chiudere la città di New York, che gravi proteste di piazza sono in corso in altri Stati membri contro le decisioni del governo federale e che il federalismo subisce in generale contraccolpi molto negativi in casi di emergenza. Negli Stati a impianto federale o regionale, la dialettica anche aspra fra centro e periferia non comporta tuttavia quella radicale delegittimazione dei ruoli istituzionali cui abbiamo assistito in Italia. Inoltre, la vicenda della pandemia conferma che la capacità di reazione del sistema è strettamente proporzionale al radicamento di prassi di confronto e cooperazione e di sedi istituzionali preposte allo scopo. Per questo la Germania ha reagito assai meglio degli Stati Uniti. Ma l’Italia ha reagito, da questo punto di vista, peggio di tutti. Perché all’assenza di istituzioni parlamentari come il *Bundesrat* occorre aggiungere almeno altri due elementi: la dislocazione a livello regionale di tutta l’amministrazione del servizio sanitario, e la legittimazione popolare diretta dei Presidenti di Regione. Ciò aiuta a spiegare non tanto e non solo la tendenza delle Regioni a ribellarsi alle decisioni dello Stato, quanto soprattutto l’estrema debolezza del governo nazionale nei loro confronti.

La debolezza dello Stato si è manifestata in una serie di occasioni nelle quali la trasgressione di norme costituzionali o di regole elementari di convivenza nazionale avrebbe richiesto reazioni ben più ferme, fino all’attivazione del potere sostitutivo in caso di “pericolo grave per la sicurezza o l’incolumità pubblica” (art. 120, secondo comma, Cost.).

È evidente che se una Regione fa fare i tamponi e un’altra no, e nessuna adotta lo stesso criterio in proposito, il computo nazionale dei contagiati diventa del tutto arbitrario, così come lo diventano le percentuali dei deceduti e dei guariti sul totale dei contagiati. Il che

Contributo pubblicato l’8 maggio 2020 e disponibile al link <http://www.italiadecide.it/tribuna/cesare-pinelli/>

* Professore ordinario di diritto pubblico, Facoltà di Giurisprudenza, Sapienza Università di Roma.

rende erratica ogni definizione dei dati dell'infezione a livello nazionale, al di là delle pur note controversie tecniche sul tema, e con essa la stessa impostazione delle misure di contrasto della pandemia. Su una cosa del genere non c'è autonomia regionale sulla tutela della salute che tenga. E invece le Regioni sono andate in ordine sparso, senza che nessuno le abbia fermate.

D'altra parte l'emergenza ha posto e continua porre problemi molto più sul versante amministrativo e politico-istituzionale che su quello legislativo. Non è che, se avessimo avuto la "clausola di supremazia", che lo Stato può invocare per esercitare in esclusiva una competenza legislativa su cui può dettare solo i principi fondamentali – come appunto la tutela della salute –, le cose sarebbero molto cambiate. L'emergenza impone piuttosto di affrontare seriamente molte questioni concernenti il servizio sanitario nazionale (a cominciare dalla disciplina relativa ai medici di base) che non il nuovo Titolo V, ma più risalenti prassi legislative e amministrative avevano rimosso o risolto a prezzo di grandi contraddizioni.

Nello stesso tempo l'emergenza ha messo ancora più in chiaro l'esigenza di una contestuale definizione dei congegni, delle sedi e degli ambiti della cooperazione fra Stato e autonomie territoriali. Sono assai eloquenti l'assenza totale delle Conferenze registrata in questi mesi, come il pallido richiamo alla proposta dei decreti del Presidente del Consiglio a rilevanza territoriale nazionale da parte del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (d.l. n. 19 del 2020). Qui si coglie ancor meglio il vuoto istituzionale determinato dalla politica italiana, nazionale e locale. Un vuoto che andrebbe prima denunciato e poi colmato per raggiungere quel minimo di coesione senza il quale non potrebbe essere recuperata la stessa credibilità delle autorità di governo.

Sono proprio le emergenze, infatti, a esigere una chiara divisione di compiti e una interazione ignote ai molti abituati alla dispersione delle funzioni e allo scarico di responsabilità.

Il tempo della pandemia, come sempre i frangenti di crisi, interroga davvero sui fondamenti costituzionali ed il significato più profondo di una cittadinanza repubblicana. Proporrò qualche rapida riflessione sulle questioni di appartenenza e di identità che la vicenda drammatica che stiamo vivendo solleva. Sullo sfondo di questa riflessione si intravedono i problemi costituzionali al centro del dibattito politico e scientifico di questi giorni, dalla gestione delle emergenze al ruolo del Parlamento, dal rapporto con le autonomie alla tenuta dell'impianto delle garanzie dei diritti e del sistema delle fonti. Ma la crisi sollecita ad andare più a fondo, ed a rimeditare le basi costituzionali del rapporto tra il principio libertà, colpito dalle misure di *lock down*, ed il principio responsabilità, cardine di una cittadinanza repubblicana.

Nell'intervista al *Tagespiegel* del 26 aprile, il presidente del *Bundestag* tedesco Wolfgang Schäuble, commentando le misure di *lock down* adottate dal Governo federale, ha sostenuto che non tutto può essere subordinato alla protezione del diritto alla vita. La lettura dell'intervista che ne ha dato la stampa italiana (penso all'editoriale di Giuliano Ferrara su *Il foglio* del 29 aprile) non ha colto in modo fedele il contenuto delle posizioni dell'autorevole uomo politico tedesco. Egli non ha sostenuto che l'assolutezza della protezione del diritto alla vita, imponendo la limitazione di altri diritti fondamentali e in sostanza il diritto di ogni individuo di scegliere liberamente come orientare il destino della propria esistenza, finirebbe per operare un *vulnus* della dignità dell'uomo, che la Legge fondamentale tedesca considera bene supremo dell'ordinamento costituzionale. Ed invero, come mi è accaduto di sostenere più volte, una lettura del rapporto tra il principio libertà ed il principio dignità nei termini di una antitesi potenzialmente radicale non è soltanto estranea all'imponente riflessione costituzionale tedesca, nella quale radicamento della dignità dell'uomo in un *Menschenbild* e autodeterminazione individuale, assolutezza della *Menschenwürde* e inserimento di questa in una dimensione sociale e di reciproco riconoscimento affannano da decenni non solo il dibattito teorico, ma quello giurisprudenziale, che si è aperto negli ultimi anni alla ponderazione tra intangibilità della dignità dell'uomo e diritti fondamentali anche con riferimento al diritto alla vita, come nella notissima decisione del *Bundesverfassungsgericht* sulla legge sulla sicurezza dei voli.

Mentre l'affermazione di Schäuble sulla bilanciabilità del diritto alla vita con altri beni costituzionali è quasi banale per il costituzionalista, maggiore attenzione meritano altri passaggi dell'intervista. In primo luogo quello sul rapporto tra le indicazioni della comunità scientifica e le responsabilità del decisore politico, che balzano in primo piano, come aveva intuito Tocqueville in una pagina della *Democrazia in America*, quando la pressione si allenta e problemi di natura economica, sociale e psicologica si affiancano a quelli dell'emergenza

Contributo pubblicato il 9 maggio 2020 e disponibile al link <http://www.italiadecide.it/tribuna/paolo-ridola/>

* Professore ordinario di diritto pubblico comparato, Facoltà di Giurisprudenza, Sapienza Università di Roma.

sanitaria (come è stato più volte rilevato nel dibattito italiano, ed in particolare in un editoriale di Angelo Panebianco su *Il corriere della sera* del 4 aprile), imponendo anzitutto alla classe politica di farsi parte di un “processo di ponderazione di differenti punti di vista”. Ma ancora più interessante mi sembra un secondo passaggio dell’intervista, con un richiamo forte del politico tedesco alla responsabilità come principio basilare che deve unire una comunità politica, soprattutto in frangenti drammatici come quelli che stiamo vivendo. Nei quali siamo tutti chiamati a sentirci *Verantwortliche*, la comunità scientifica, la classe politica, i cittadini.

Ho preso le mosse di qui per svolgere qualche riflessione sui temi cruciali che la pandemia ha squadernato drammaticamente dinanzi allo studioso, i quali toccano ad un tempo il significato più profondo dell’appartenenza ad una comunità politica, quella virtù civile che già Machiavelli considerò come il perno della dignità degli uomini di una comunità secolarizzata e repubblicana, ma anche la capacità di una costituzione, dei suoi equilibri e delle sue garanzie, di essere, in particolare nei momenti più drammatici della vita di una comunità politica, il luogo fondamentale della unificazione politica del corpo sociale. In coerenza con uno spirito di cittadinanza, attraverso il quale tutta una comunità politica coopera attivamente all’attualizzazione quotidiana dei principi costituzionali di una casa comune.

Ho letto con perplessità articoli, lettere aperte, prese di posizione di colleghi costituzionalisti sulle misure adottate dal Governo per fronteggiare la pandemia. Sono ben consapevole che il dramma che stiamo vivendo solleva interrogativi delicati sulla gestione organizzativa delle emergenze, a causa della lacuna costituzionale sugli stati di emergenza, sulla tenuta dei principi di una democrazia parlamentare, o ancora sul fronte di una costruzione di un rapporto tra stato e regioni sorretto dal principio di sussidiarietà, rivelatasi a dir poco ardua, o infine su quello della valutazione della tormentata filiera dei decreti governativi alla luce delle garanzie della riserva di legge. Profili che non sottovaluto, anche negli aspetti problematici che hanno rivelato nelle scelte e nei comportamenti degli attori istituzionali. E peraltro ritengo che nel giudizio di questa vicenda, che tocca davvero i principi fondamentali di una comunità politica, non ci si debba limitare a segnare con matita rossa o blu i provvedimenti adottati, levando alti lai sui rischi di una regressione della tutela dei diritti e di possibili derive autoritarie. Peter Häberle ci ha insegnato che la costituzione non è solo un testo normativo, ma che essa “vive” in un processo di attualizzazione permanente da parte dei consociati come mezzo di autorappresentazione culturale di una comunità politica, e come specchio della sua eredità culturale e fondamento delle sue speranze. E in una democrazia pluralista la leva di un patriottismo costituzionale repubblicano, come ha rilevato Gustavo Zagrebelsky su *La Repubblica* del 30 aprile, non è il principio obbedienza, ma il principio responsabilità, una svolta che segna l’*Abschied* da una concezione della costituzione declinata lungo l’antagonismo tra il cittadino ed il potere, e l’approdo ad una cittadinanza repubblicana innervata di *pedagogia* costituzionale.

Occorre dunque levare lo sguardo più in alto. Intere biblioteche, e soprattutto le lezioni dell’esperienza, ci insegnano che il diritto costituzionale è equilibrio. Equilibrio nei rapporti

tra i poteri. Equilibrio nel firmamento dei diritti, che i tempi normali, e a maggior ragione i tempi dell'emergenza, sottopongono a tensioni, e spesso a "scelte tragiche", che esigono soluzioni "ragionevoli", come ammonì il *justice* Holmes nel celebre *dissent* sul caso Lochner. Soluzioni ragionevoli, ma, occorre ribadirlo, sempre nel solco dei valori fondamentali dell'ordinamento costituzionale. In questi giorni non è in gioco il diritto dei "sani" di fare *jogging* o di circolare liberamente. Né basta ricordare che il diritto alla salute coniuga in modo indissolubile diritto individuale e interesse collettivo. O osservare, infine, che al principio di precauzione va forse riconosciuta un'intensità diversa, quando si tratti della garanzia di diffuse regole di igiene e di salubrità della vita quotidiana o invece del contrasto alla pandemia.

Ma soprattutto occorre sottolineare con forza che oggi è in gioco il diritto alla vita, che, come ci hanno insegnato i grandi classici del costituzionalismo, Locke in testa, è il bene che condiziona tutti i diritti ed ogni possibile svolgimento della personalità. Perché in questo frangente, più che nel passato recente, il tema della vita acquista una centralità che va molto al di là delle opzioni etiche o religiose (come era accaduto sulla questione dell'aborto), si ripropone in una materialità essenziale, quella delle decine di bare allineate sui camion militari, una materialità, uno zoccolo durissimo, questo mi sembra il punto decisivo e inedito, che fa della minaccia (globale e impermeabile alle alternative delle scelte economiche) al diritto alla vita ciò che rischia di far crollare come un castello di sabbia, e per sempre, tutti i diritti, dalle libertà individuali al diritto al lavoro, a quello all'istruzione alle libertà economiche.

In questo tempo non è in gioco l'interesse di singoli individui o di singoli operatori economici a poter continuare a svolgere, qui e ora, e senza restrizioni paralizzanti, le loro attività e ricavarne i vantaggi. Qui è in gioco la necessità di impegnarsi a fermare uno scenario che, in un futuro anche molto vicino, potrà recare un *vulnus* su larga scala e a lungo termine della dignità di ogni uomo, del benessere e della prosperità di tutti, ed anche della costanza nel tempo del diritto di arricchirsi (quell' "*enrichissez-vous*" evocato da Guizot come pilastro di un ordinamento liberale), e soprattutto di quella dignità sociale evocata solennemente dal nostro art.3. Diritto alla vita e dignità dell'uomo, questi sono i valori oggi in gioco, di fronte ai quali i consociati non sono *Untertanen*, "sottoposti", come li definiva la vecchia dottrina tedesca, ma protagonisti di un processo di attualizzazione quotidiana dei valori costituzionali, nel segno di quella responsabilità solidale della persona, racchiusa nell'art. 2.

Anche questo fa parte di quegli equilibri coesenziali alla tenuta del sistema costituzionale, dei quali sono fattori essenziali la necessaria provvisorietà delle misure restrittive adottate e la loro proporzionalità, intesa non come mera adeguatezza ma come stretta necessità rispetto al fine di fronteggiare l'emergenza, aspetti sui quali è intervenuto di recente con grande chiarezza Augusto Cerri. Un approccio equilibrato al tema delle emergenze, ed allo stesso tempo consapevole che il contagio da Covid-19 non è l'artificio che maschera una involuzione autoritaria delle democrazie, e che ciò rende arduo, e forse mistificatorio, applicare i paradigmi teorici dello "stato di eccezione", riproposti in

queste settimane da Giorgio Agamben con indubbio fascino, ma elaborati su situazioni molto diverse, dalle guerre al contrasto al terrorismo politico.

È fuori discussione che, nella gestione della pandemia, la Costituzione costituisca la bussola e che ai suoi principi occorra restare fermi, come ha ammonito la presidente Cartabia. E senza trascurare che l'ispirazione della Costituzione repubblicana costruisce il principio libertà con un complesso gioco di equilibri, nel quale giocano il loro ruolo e con esso si coordinano il principio solidarista, la pari dignità sociale e l'eguaglianza materiale, aprendo ad un ventaglio di concordanze pratiche calibrate anche su contesti e frangenti inediti e non predicibili, e peraltro indispensabili alla soluzione delle conseguenze sociali della pandemia. Nel contesto per più di un aspetto drammatico della pandemia, appare più che mai attuale il monito dei nostri Padri costituenti, il quale concorre a immunizzare il principio libertà dai rischi di declinazioni egoistiche, spesso propuginate dagli indirizzi neoliberali che hanno avuto seguito nelle società contemporanee, e sui cui rischi nella situazione attuale ha di recente insistito Enzo Mauro su *La Repubblica* del 5 maggio. Così come la Costituzione repubblicana si è preoccupata embricare l'impianto dei diritti in un quadro di direttrici di orientamento, allo scopo di dotare gli individui "strumenti di navigazione" per esercitare la libertà nella loro esistenza, strumenti che non mortificano, ma favoriscono la realizzazione delle scelte individuali, come ha osservato di recente Cass R. Sunstein in un saggio *Sulla libertà*, pubblicato in questi giorni da Einaudi. "Strumenti di navigazione", aggiungo, che non sono l'involucro paternalistico delle libertà individuali, ma condizione essenziale di un quadro di effettività dei diritti costituzionali. I diritti, tutti i diritti, anche quelli di libertà civile, hanno costi, come scrisse anni fa Sunstein, affinché possano dispiegarsi nella loro pienezza. E va detto che le difficoltà del momento discendono meno dalle restrizioni dell'emergenza che da distorsioni risalenti. E che la vicenda drammatica che stiamo vivendo ci mette dinanzi ai danni derivanti dal degrado e dalla mortificazione del settore pubblico. Ci misuriamo oggi con il dramma che sanità, scuola, servizi, ricerca scientifica, sicurezza richiedono risorse, strutture e apparati efficienti, ma siamo vissuti per anni nella sbornia neoliberale che si dovesse privatizzare tutto e che il pubblico fosse solo un bubbone da prosciugare.

In questa cornice assume un'indubbia centralità il tema del rapporto tra libertà e sicurezza, il quale è stato profondamente sconvolto dalle sfide della società del rischio, ma si presenta, nel frangente attuale, con caratteri dirompenti rispetto ai contesti che avevano ispirato Ulrich Beck, il terrorismo islamico, il precariato del mercato del lavoro, la frammentazione dei rapporti interpersonali e financo affettivi. Libertà e sicurezza esprimono istanze radicalmente differenti: se questa è assenza di rischio, l'altra causa e fa crescere situazioni di rischio; se, parallelamente, la protezione della libertà favorisce lo spostamento sugli individui delle decisioni, quella della sicurezza tende invece a spostare il fulcro della decisione sulla dimensione collettiva. La libertà ha infatti un'intrinseca attitudine ad accrescere la complessità e la contingenza delle situazioni ambientali: se invero il principio libertà è il motore della competizione, del progresso tecnico, dell'innovazione sociale, esso sviluppa contestualmente situazioni di rischio e riduce per converso il tasso di

sicurezza. Ciò pone sotto nuova luce il rapporto fra libertà e sicurezza, poiché il concetto di rischio rinvia a conseguenze negative prevedibili e governabili delle decisioni individuali, conseguenze che, peraltro, possono essere causate sia dalle proprie decisioni che da quelle altrui. Discende da questa premessa quello che è stato felicemente definito come “il paradosso della sicurezza”, da intendersi come bisogno generato dal conflitto fra decisioni individuali, ma anche come obiettivo intrinsecamente irraggiungibile e relativo. Un obiettivo che può proporsi l’ottimizzazione del governo delle situazioni di rischio, ma non la cancellazione di queste, se non al prezzo di trasformare lo stato in un soggetto che sa e può tutto e dunque in un fattore di soffocamento della libertà. La sfida della lotta al terrorismo internazionale dopo gli attentati dell’11 settembre ha dimostrato che occorre pensare, piuttosto che solo in termini di reazione contro concrete ed attuali situazioni di pericolo, in termini di governo complessivo di situazioni di rischio, e di valutazione delle condizioni e delle conseguenze della loro possibile concretizzazione: essa costringe, in breve, a disancorare il problema della sicurezza e la soluzione delle corrispondenti situazioni di crisi dall’applicazione di criteri lineari e deterministici di causalità, ed a muoversi all’interno di scenari complessi, per la difficoltà della individuazione degli attori e delle responsabilità, per la complessità di orientarsi nelle reti di collegamento gestite da tecnologie sofisticate, per la varietà delle modalità di offesa ai diritti individuali ed alla sicurezza. In definitiva, di fronte alla dilatazione della sicurezza derivante dalla necessità di prevenire situazioni di rischio, il principio libertà non è destinato a regredire ed a perdere il suo valore prioritario di guida, a condizione di conservare la propria capacità di orientamento nei confronti delle misure adottate in situazioni di emergenza. In questa prospettiva, sembrano giocare un ruolo decisivo da un lato un’interpretazione rigorosa dei canoni della necessità e della proporzionalità, finalizzati a lasciare *off-limits* molte misure estreme, e dall’altro la temporaneità delle misure straordinarie, che riesca a sbarrare la strada a restrizioni permanenti.

Il rapporto tra libertà e sicurezza nella *Risikogesellschaft* è, in definitiva, sempre governato dalla “ragione di costituzione”. E questa non coincide, negli assetti di democrazia pluralistica, con la “ragione di stato”, che solo nella costituzione rinviene ad un tempo la legittimazione ed i limiti. Sembra pertanto che la crescita delle domande di prevenzione nella società del rischio non comporti come unico sbocco la deriva del *Präventionsstaat* nel monopolio assorbente dello stato nella gestione delle situazioni di rischio. E’ questo, mi sembra, l’apporto più rilevante degli approcci *comunitarian* alla ricostruzione dei caratteri dei diritti fondamentali negli assetti di democrazia pluralistica. Essi offrono invero una griglia teorica per la comprensione degli strumenti e dei procedimenti di conoscenza e di gestione delle situazioni di rischio, dai quali dipende la realizzazione del bisogno di sicurezza, e che vedono i privati ed i poteri pubblici collocati sempre più spesso in relazioni di cooperazione. Nella gestione delle situazioni di rischio, i privati appaiono in definitiva, allo stesso tempo, destinatari di protezione e portatori di responsabilità.

Le riflessioni che precedono riconducono al punto dal quale avevo preso le mosse, quello della responsabilità della società civile come elemento caratterizzante di una

cittadinanza repubblicana. Nella celebre conferenza su *Die deutsche Republik* del 1922, Thomas Mann additò nella “responsabilità comune” la contropartita della conquista della democrazia, la quale è “*kein Spafs und Vergnügen*”, poiché richiede ad ogni cittadino l’impegno, il *Beruf*, per mantenere saldo un “*wir*”. L’idea di una cittadinanza responsabile è presente, peraltro, nelle costituzioni delle democrazie pluralistiche, dalle clausole sulla responsabilità verso le generazioni future al richiamo, come nella nostra Costituzione, ai doveri inderogabili, alla fedeltà alla Repubblica, al dovere di difesa della patria. Principi sullo sfondo dei quali si coglie, come sostenne Peter Saladin, sulla scorta di Karl Barth e di Bonhoeffer, in un’opera ricchissima di suggestioni per l’oggi, *Verantwortung als Staatsprinzip*, un’etica della responsabilità capace di fondare un nesso più stretto (e più intensamente relazionale) con la socialità dell’uomo, rinviando non ad una *Richterinstanz* (di tipo verticistico) ma ad un *Mit-handeln* (agire- con). Contro la riduzione kelseniana della cittadinanza a sfera personale di applicazione delle norme, e contro l’archetipo di un “cittadino dormiente”, soddisfatto di abdicare al principio responsabilità, affidandolo alle istituzioni, è stata rivendicata la centralità di una responsabilità civica come *Weckruf*, come “sveglia” di una democrazia pluralistica. Mi sembra davvero questa, e meritevole di essere discussa nel tempo della pandemia, la lezione ancora attuale della *Integrationslehre* di Rudolf Smend, l’idea di una comunità repubblicana che si fonda sulla *Leistung* dei suoi cittadini, in uno spirito di responsabilità derivante dall’accettazione di valori comuni condivisi, che “fondano” l’unità politica e la comunità solidale dello stato.

In conclusione, sono convinto che siano questi i temi sui quali davvero converrebbe confrontarsi, alzando lo sguardo, nella consapevolezza orgogliosa, e ancora una volta vissuta con equilibrio, che le democrazie liberali dispongono ancora per fortuna, nel nostro paese e in gran parte dell’Europa, di efficaci antidoti, nelle istituzioni, nel sistema delle garanzie, ed anche nella società. In questo momento al costituzionalista non si chiede di levarsi come una Cassandra, ma gli si chiede un equilibrio responsabile. Una solida democrazia liberale non è esposta al rischio di misure emergenziali provvisorie e proporzionate. Soffrirebbe in modo letale di fronte ad una deriva improvvida e irresponsabile verso una catastrofe umanitaria.

italiadecide coltiva, con il contributo libero di tanti intellettuali, dirigenti d'impresa, docenti, concetti come qualità della decisione politica, sburocratizzazione, responsabilità pubblica delle imprese, sussidiarietà, cooperazione operativa e trasparente fra il patrimonio di conoscenze del pubblico e del privato, cooperazione istituzionale, fiducia come fattore indispensabile della crescita, difesa della reputazione nazionale, che ci fa dire: il lessico adeguato ad affrontare l'emergenza e lo stato di cose che da essa deriverà esiste!

Possono sembrare concetti insufficienti, tanto radicale e inedito è lo scossone a cui siamo sottoposti, che la fuga verso teorizzazioni estreme, parole magiche avulse da ciò che siamo e possiamo realisticamente essere può essere una tentazione. Non si tratta di rinunciare ad aspirazioni ambiziose ma si esce dall'emergenza e si progetta il futuro a partire da cosa si ha e da come si è, con realismo, gradualità e non evocando palingenetiche riforme generali. Sono da evitare il conflitto pretestuoso fra territori, il dirigismo statalista, la sfiducia, i compartimenti stagni e lo scarico di responsabilità propri della nostra burocrazia, l'egoismo corporativo ancora presente nella nostra struttura imprenditoriale. Se ognuno provasse a fare bene il suo dovere si produrrebbe un buon inizio ma non basterebbe, ci vuole un di più di messa in comune che è il contrario di relazioni puramente gerarchiche fra livelli istituzionali e fra istituzioni e attori sociali.

Un brutto esempio è stato il battibecco continuo fra Governo centrale e alcune Regioni (dire Regioni porta fuori strada) dal quale è subito riemersa l'idea di mettere mano alla Costituzione, di riconsiderare, centralizzando, l'impostazione originaria del SSN previsto dalla legge 833 del 1978 per la quale è fondamentale il ruolo delle Regioni e delle autonomie locali. Semmai una riflessione più seria andrebbe invece fatta sull'aziendalizzazione delle strutture sanitarie ospedaliere e territoriali avviata con la l. 502 del 1992 (quando il *refrain* era "fuori la politica dalla sanità") poi significativamente implementata con provvedimenti successivi fra cui spicca per rilevanza la l. 419 del 1998. Provvedimenti che hanno prodotto il sostanziale annullamento del ruolo dei Comuni sulla sanità, consolidato l'asse Governo centrale-Regioni, introdotto pratiche aziendali e valutazione economica delle prestazioni, processi di razionalizzazione anche forzata. Strumenti, come tali non negativi in sé ma che hanno spinto, non solo la Lombardia, verso sistemi con al centro l'ospedale rispetto al territorio e diffusi processi di privatizzazione. A chi non è capitato di avere parenti o amici che per curare una grave neoplasia, fare un delicato intervento chirurgico o neurochirurgico si sono rivolti all'eccellenza degli ospedali lombardi? Questi sono e restano una ricchezza del paese, possiamo fare l'esempio dell'Istituto Europeo di Oncologia di Umberto Veronesi, salvo che a quelle eccellenza non è corrisposta una altrettanto eccellente rete

Contributo pubblicato l'11 maggio 2020 e disponibile al link <http://www.italiadecide.it/tribuna/oriano-giovanelli/>

* Direttore Esecutivo di *italiadecide*.

territoriale, servizi di prevenzione del rischio sanitario, tutto ciò che prioritariamente serviva in questa emergenza da Covid-19. Ma questo è un problema di governo concreto del sistema che ha riguardato negli anni sia politiche nazionali che regionali e non attiene all'assetto costituzionale dei poteri in materia sanitaria. Invocare modifiche costituzionali è proprio il tipo di dibattito che va evitato ora e dopo. Non vi è alcuna evidenza empirica che le cose sarebbero andate meglio se governate esclusivamente dal centro. Neppure un'analisi comparata dei sistemi sanitari di altri paesi dimostra che si siano mossi con maggiore efficacia quelli ad impostazione centralista rispetto a quelli ad impostazione decentrata o federale. La Germania è un sistema federale e non sembra aver fatto peggio della Francia, l'Austria ha un sistema sanitario decentrato e certamente ha dati migliori della Spagna, che lo è altrettanto. Negli USA che sono una Federazione di Stati, i Governatori, quelli sono veri, hanno riequilibrato la gestione inizialmente un tantino folle di Trump, e la Gran Bretagna che ha 4 sistemi nazionali ha corretto il tiro solo strada facendo.

Nel caso italiano non si può certo dire che alla consapevolezza della gravità della situazione siano arrivati prima i governi centrali dei governi regionali. Milena Gabanelli in un sua ricostruzione della vicenda lombarda arriva alla conclusione che non di troppa autonomia si possa criticare il Presidente della Lombardia Fontana ma di mancato e tempestivo uso dell'autonomia a disposizione. E, infine, per chi ha pensato che la Costituzione non affidasse poteri sufficienti di intervento allo Stato in una situazione di emergenza basterebbe ricordare che esiste l'art. 120. Questo potere non è stato attivato, secondo me giustamente, perché non è la gerarchia che produce efficacia ed efficienza ma la cooperazione, l'intesa, la condivisione unitaria di una realtà drammatica da gestire e diversificata per gli effetti prodotti nei singoli territori. Sappiamo fin troppo bene che per la natura stessa del nostro paese e delle sue classi dirigenti amministrative non basta decidere un qualcosa di illuminato perché questo accada. Se di buone intenzioni è lastricata la strada per l'inferno di progetti nazionali altisonanti (Casa Italia, Progetto Periferie, Ospedali Modello Veronesi-Piano) ma inconcludenti sono pieni gli archivi e le mancate rendicontazioni dello spreco di denaro prodotto dal centro del sistema. Come sappiamo altrettanto bene che la tendenza spontanea in un momento di difficoltà generale non è quella dell'*uniamo le forze* ma del *si salvi chi può*. E non mancano mai i maestri del giorno dopo, quella intelligenza che da decenni sta lì ad analizzare quello che è accaduto il giorno prima senza che la sua azione modifichi di una virgola lo stato delle cose il giorno dopo.

Questi difetti possono essere minimizzati ma non del tutto evitati. Purtroppo lo si è visto anche in queste settimane fra abnegazione ed eroismi la classe dirigente non è del tutto sfuggita a questa realtà. Dopo il passaggio a vuoto che c'è stato dal 31 gennaio al 29 febbraio (comunità scientifica, politica, soggetti economici e della informazione, ognuno con il suo carico di responsabilità), nella fase operativa sono state troppe le velleità dirigiste e le azioni singolari con tanto di gran cassa mediatica e parole inutilmente aggressive. Insomma non un bello spettacolo. Eppure chi può realisticamente pensare che si potesse affrontare l'avvio confuso delle gestione dell'emergenza e la situazione successiva con le ordinanze di Protezione Civile o con DPCM senza che contemporaneamente presidenti di

regione e sindaci si sentissero mobilitati h 24, tesi allo scopo di cercare risposte da offrire alla cittadinanza e non certo a fare da passa carte. Ho visto comuni attivare ogni canale per avere qualche migliaio di mascherine attingendo anche alle relazioni con le città gemellate. E chi fra i sindaci e i presidenti di regione può onestamente dire che si potesse e si possa agire il più efficacemente possibile, pur nelle differenze sostanziali fra le diverse realtà territoriali, senza una regia scientifica, tecnica e politica nazionale. E tutto questo mondo politico e istituzionale come può pensare di governare l'ora e soprattutto il dopo senza concertazione sociale e senza mobilitare lo straordinario mondo del terzo settore del volontariato. Si pensi solo cosa avrebbe significato avere all'opera in questi giorni un servizio civile universale al quale ottantamila giovani hanno detto di essere pronti, lo ha ricordato recentemente Stefano Zamagni. Non metto in dubbio il valore di qualificato suggeritore che può avere la *task force* della Presidenza del Consiglio, ma il rischio che sia un ulteriore barocchismo è reale. È sulle sedi e le forme concertative istituzionali e sociali che bisogna maggiormente investire sia perché il passaggio alla "fase 2" non comprometta il sacrificio che gli italiani hanno fatto per settimane sia per concordare linee di indirizzo e strumenti operativi efficaci. La "fase 2" è molto più difficile dell'emergenza. I legami che la messa in comune della paura ha creato tendono ad allentarsi, la possibilità di una recrudescenza del virus continua ad incombere, le macerie sociali si fanno sempre più evidenti, la sensazione di precarietà per il futuro in un contesto internazionale potenzialmente ostile è forte. Bisogna saper tenere legate le componenti del sistema paese e offrire una proposta il più possibile condivisa, una strategia inclusiva sul piano istituzionale e sociale. È un lavoro che non è aiutato dalla sovraesposizione mediatica e l'appello diretto ai cittadini può non bastare. Ridare voce ai corpi intermedi della società, costruire una rete fatta di relazioni capaci di ridimensionare i rischi di una guerra fra poveri. Vale per l'Italia e vale per l'Europa dove parlano molto i leader di governo ma poco i parlamenti, i sindacati, i sindaci delle città. E ci vogliono progetti. Tecnologia e intelligenza artificiale, nuovo protagonismo del sistema pubblico, investimenti più rapidi, lotta all'impoverimento e alle disuguaglianze, lotta all'evasione fiscale, *Green New Deal*, Mezzogiorno e Mediterraneo, erano linee di indirizzo individuate come strategiche in Italia e in Europa già prima del coronavirus. Ora questi indirizzi di politiche pubbliche possono essere rafforzati per fare in modo che lo sforzo finanziario non sia dispersivo ma lasci il segno per il futuro. Per quante concerne gli strumenti sia di esempio l'esperienza fatta con lo stanziamento dei quattrocento milioni stanziati per un intervento urgente verso i più poveri, i primi soldi veri mesi a disposizione arrivati nelle tasche degli italiani bisognosi. La rapidità e l'efficacia con cui i Comuni con il terzo settore e il volontariato hanno provveduto all'erogazione parla da sé: la parola chiave è sussidiarietà. Per ogni azione bisogna concertare con i soggetti istituzionali e sociali non solo i contenuti ma la dimensione più adeguata e più prossima al destinatario dell'azione stessa. L'impegno di *italiadecide* può essere quello di concorrere a rafforzare questa cultura cooperativa, produrre proposte, individuare criticità da superare per fare in modo che lo sforzo collettivo che stiamo facendo e il carico di debito che stiamo mettendo sulle spalle dei nostri nipoti non sia vano. C'è chi con ottimismo forse

eccessivo pronostica che usciremo migliori da questa brutta vicenda, non è così scontato ma anche il più scettico può convenire sul fatto che non ci rimane altro che tentare.

Massimo Luciani, nel contributo apparso su questa rubrica, ha fatto riferimento al “sentimento del nostro stare insieme” come ad un fatto, e l’ha individuato come costitutivo dell’unità nazionale, prima, e direi oltre, ogni previsione costituzionale. Condivido il giudizio, ma aggiungo che, come sempre accade quando si ha a che fare con i sentimenti, sarebbe bene averne cura e nutrirli.

Senza tornare a discutere se il Risorgimento sia stata guerra di popolo o di re, deve comunque dirsi che la crescita del sentimento unitario italiano, che ne fu tratto identitario, sia dal punto di vista culturale che da quello politico, vada oggi, nel contesto repubblicano, guardata con rispetto e trattata con attenzione.

L’unità d’Italia è storicamente recente, e quel sentimento trovò terra e germogliò nelle trincee della Prima Guerra mondiale. Lì si trovarono a dividere la medesima - spesso tragica - sorte giovani uomini che non riuscivano ad intendersi, parlando dialetti reciprocamente incomprensibili, venendo da luoghi all’altro sconosciuti, e per i quali l’Italia per cui combattevano e morivano era un luogo astratto, assai lontano dalla loro esperienza di vita. In quei frangenti, tuttavia, essi maturarono una comunanza di vita e di sorte, oggi diremmo che scoprirono di condividere un’appartenenza.

In questo senso, ho sempre pensato che i mille e mille monumenti, tutti fra loro somiglianti, che in ogni paese, borgo o città d’Italia ricordano le vittime del primo conflitto mondiale siano una delle testimonianze più simbolicamente efficaci dell’unità nazionale.

Che oggi, come dice Luciani, il sentimento del nostro stare insieme sia “un fatto”, e che esso si sia manifestato indubbiamente tra i cittadini durante questo periodo di pandemia, non può esimerci dal compito di considerarlo con attenzione, tanto più perché dalla fase di crisi economica profonda in cui siamo sarà difficile uscire senza uno sforzo collettivo che riguardi l’intero Paese.

Ciò che non si è mostrato ugualmente come “fatto” è stato invece un regime di cooperazione tra Stato e autonomie.

La conflittualità accesa tra questi due livelli di governo ha, già ben prima della pandemia, nutrito la esuberante maggioranza dei conflitti agiti dinnanzi alla Corte Costituzionale, mostrando i limiti della riforma del Titolo V. I poteri nazionale e locali hanno invocato l’intervento della Corte più frequentemente di quanto si siano impegnati a ricercare forme più avanzate e stabili di collaborazione e coordinamento.

Contributo pubblicato il 12 maggio 2020 e disponibile al link <http://www.italiadecide.it/tribuna/anna-finocchiaro/>

* *già* Parlamentare.

Nel 2016, il fallimento della riforma costituzionale ha ben mostrato l'ostilità nei confronti di un modello istituzionale che riordinasse le attribuzioni dello Stato e delle autonomie e desse alle Regioni una rappresentanza parlamentare. Molto credito ha avuto la posizione di chi paventava, in caso di approvazione, una "deriva autoritaria", la irrimediabile violazione del principio di rappresentanza democratica, e concludeva di fatto per la difesa del sistema di bicameralismo perfetto e per il perdurare della conflittualità. Questo, naturalmente, mentre il vento di delegittimazione del Parlamento, espressione della "casta", e dei parlamentari, considerati profittatori continuava a soffiare impetuosamente, anche nel centrosinistra.

Una forza politica, originariamente secessionista, con all'attivo la partecipazione, in più riprese, a governi nazionali, ha scoperto il sovranismo in salsa italiana, nel contempo proficuamente occupandosi del tenere alta la tensione nella relazione tra Stato e almeno due Regioni del Nord, celebrando in particolare, e giustappunto, i successi raggiunti da queste ultime in materia di organizzazione sanitaria, e procurando in tal modo di indebolire la centralità dello Stato nazionale.

Tragicamente perdurante, in quanto storicamente strutturale, è stata la disparità, in termini economici e di godimento dei diritti sociali, tra il Nord ed il Sud del Paese.

Che, dunque, il sentimento di appartenenza ad un'unica comunità nazionale si sia manifestato in questi mesi con tanta evidenza, è un fatto prezioso: gli italiani hanno capito, e "sentito" di essere comunità, nonostante tutto. Ciascuno di noi, peraltro, conosce il rischio che nella difficoltà tornino a prevalere egoismi, localismi esasperati, difesa di interessi corporativi, rottura di relazioni e nessi, frammentazioni.

L'aver posto al centro della riflessione di *italiadevide* il tema dell'unità nazionale, come valore essenziale dell'assetto democratico costituzionale ha sollecitato i contributi di Massimo Luciani e di Cesare Pinelli, i quali, entrambi, hanno svolto considerazioni e avanzato proposte che condivido, nella ricerca di un nuovo quadro (ed un nuovo clima politico) nella relazione tra Stato centrale ed autonomie. Questo di certo gioverà anche a sostenere ciò che abbiamo definito "sentimento nazionale".

Io suggerirei di lavorare anche su due altri fronti.

Il primo è quello di rilanciare, come tema politico nazionale, come metro dell'agire pubblico e di quello privato e come patrimonio di consapevolezza collettiva quel senso del limite che percorre tutto il testo costituzionale in accezioni diverse, dall'equilibrio tra i poteri, che impone limite al loro esercizio in ragione del rispetto delle attribuzioni rispettive e del mantenimento dello status di indipendenza o autonomia di ciascuno di essi, ai limiti ai diritti individuali, previsti in ragione di garantirne funzione sociale o uguale fruizione da parte di tutti i cittadini.

Questo senso del limite non è stato un metro che ha evidentemente governato il sistema di relazione tra Stato e autonomie, né è stato adottato, mi pare, nel dibattito politico.

In qualche modo esso è stato, in entrambi i casi, frainteso, o meglio non è stato letto, e agito, in piena aderenza allo spirito costituzionale.

Se nello Stato autoritario - e ancora per alcuni versi nello Stato liberale -, i “cordoni della borsa” dei poteri e dei diritti stanno in mano al dittatore o al sovrano, la Costituzione repubblicana ha la propria strutturale essenza nella separazione e nell’equilibrio tra i poteri, nel riconoscimento e nella garanzia dei diritti originari di tutti i cittadini, i quali non soffrono limiti alla propria libertà se non quelli funzionali al perseguimento dei fini della Costituzione.

In questo senso mi pare che il cittadino o la cittadina italiani, cui è stato chiesto un sacrificio assai significativo delle proprie libertà (ma anche dei propri affetti o del proprio benessere) pur senza “leggere un milione di libri” abbiano ben compreso, e adottato, il proprio senso del limite. Hanno, senza enfasi, orientato costituzionalmente la propria esistenza. Certo, innanzitutto a salvaguardia della vita e della salute di se stessi e delle persone care, ma nella consapevolezza che si trattava di uno sforzo collettivo, unitario, appunto, e che la interdipendenza fra i destini di tutti rendeva comune la responsabilità.

Il rapporto tra principio di libertà e principio di responsabilità che, come ci ha detto Paolo Ridola su questa Tribuna, è cardine della cittadinanza repubblicana, si è, semplicemente direi, incarnato.

Mi ha molto colpito che proteste e contestazioni (rade, in verità) ci siano state quando i provvedimenti adottati dal Governo o dai Presidenti di Regione apparivano limitare irragionevolmente quelle libertà. Giusto o sbagliato che fosse nei singoli casi, ciò che colpisce è l’esercizio di un sindacato di ragionevolezza, che è criterio principe della valutazione di legittimità costituzionale di ogni limitazione di diritti. Questo dice molto su di un senso del limite condiviso, ma allo stesso tempo consapevole e non passivo.

Il secondo fronte su cui lavorare attiene alla valorizzazione, nel dibattito pubblico, degli inderogabili doveri di solidarietà di cui ci parla l’art. 2 della Costituzione.

Mi è sembrato strano che mentre da ogni sede istituzionale, sia nazionale che locale si insisteva sulla necessità di arginare la diffusione del virus e di tutelare dunque la vita e la salute collettiva (non esclusivamente la propria), ricorrendo a misure tanto necessarie quanto certamente limitative di molte tra le libertà personali, e mentre molto tempo e spazio veniva dato a quest’ultimo tema, a nessuno sia venuto in mente di dire che ciò che si era chiesto agli italiani, e che gli italiani stavano ovunque compiendo era l’agire costituzionale dell’adempimento di un dovere di solidarietà, essenziale per la Repubblica.

Non solo, dunque, l’adempimento di un dovere dinnanzi ad un comando proveniente dall’Autorità, non solo la forzosa rinuncia ad un corredo di libertà, ma l’esercizio di una responsabilità pubblica, la partecipazione attiva nel garantire il bene repubblicano della vita e della salute collettiva.

Nominarlo sarebbe stato un modo per dare un altro senso al contributo costituito dai comportamenti virtuosi della sostanziale totalità degli italiani, riconoscendo in loro una

identità costituzionale che stava operando civicamente, sostanziando un esempio di “patriottismo costituzionale”. Paolo Ridola direbbe “agendo come fattore di integrazione in una comunità politica”.

Nella mia lettura degli atti della Costituente, mi pare siano stati rari gli interventi sugli inderogabili doveri di cui all’art. 2. Il più vivo interesse mi pare essere stato dimostrato da Meuccio Ruini, che esplicitamente si rifaceva alla cultura politica repubblicana.

A me pare che l’art. 2, nel suo complesso, affermi l’unitarietà della Repubblica di più e meglio di quanto non faccia il solenne incipit dell’art.5 (“La Repubblica, una e indivisibile”), perché introduce il dovere di responsabilità degli uni verso gli altri, e dunque descrive, in una “trama fitta di diritti e di doveri” (Rodotà), il modello di comunità costituzionale, unita dai vincoli dell’affermazione e garanzia dei diritti che sono di ciascuno (sia come singolo che nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità) e dalla inderogabilità dei doveri reciproci. Un intreccio che definisce una responsabilità comune, che da corpo al fine comune di una società giusta, che sostanzia un comune destino. Abbastanza, direi, per sostenere la concezione unitaria della Repubblica.

Per questo penso che sarebbe già stato utile, in questo tragico passaggio di tempo, che nel dibattito pubblico fosse stato adeguatamente riconosciuto che gli italiani avevano agito assecondando un sentimento costituzionale unitario. E che lo avevano fatto fuori dal clamore dei conflitti istituzionali e, anzi, a dispetto di essi.

Non dispongo dei sofisticati strumenti analitici propri degli illustri costituzionalisti che hanno aperto questa Tribuna. Le mie basi culturali, in argomento, stanno tutte in quel “L’Ordinamento Repubblicano”, raccontato agli studenti di economia di Ca’ Foscari da Feliciano Benvenuti alla fine degli anni ‘60. Un libro, ed un corso, che tratteggiava le speranze riposte in una Repubblica arricchita dalle sinergie tra Stato, Regioni ed Autonomie locali. Sarà per questa carenza di cultura specifica che:

- 1) non trovo particolarmente rilevante la dialettica italiana tra Stato ed autonomie letta nel contesto dei problemi drammatici di contrasto alla pandemia da covid-19.
- 2) né mi sembra che le modalità di questo difficile allineamento – vi includo l’annullamento da parte del Tar del provvedimento della Regione Calabria di anticipata uscita dal confinamento di bar, pizzerie e ristoranti contestato dallo Stato – mettano seriamente in discussione il concetto di unità nazionale ed il suo valore.

Mi pare paradossale che ci si concentri sulla “pagliuzza” degli sfridi operativi tra Stato e Regioni senza considerarne l’oggettiva dipendenza dalla “trave” dei disallineamenti politici, organizzativi ed operativi a scala globale, ma anche regionale europea, che hanno inciso e continueranno ad incidere ben più pesantemente sulla crisi in corso. È nel modo nel quale lo Stato ha agito ed agisce a quelle scale – o in supplenza delle stesse – che, forse, si annida la causa che spiega, anche se non giustifica, qualche insofferenza regionale rispetto all’azione e al coordinamento statale.

È evidente che una pandemia, cioè una epidemia che mette a rischio ogni abitante del pianeta, avrebbe avuto bisogno di un governo globale del suo contrasto; o, in subordine per noi, di un maggior coordinamento europeo.

Il fatto che ogni Stato abbia fatto da sé è causa non secondaria di un eccesso di vite umane perdute e di capacità produttiva distrutta.

Costi umani, sociali ed economici che però, anche nella situazione data, avrebbero potuto essere minori in Italia se solo, senno di poi, ci fossimo preparati allo scoppio della pandemia da covid-19 come le democrazie della regione Asia-Pacifico (Corea del Sud, Taiwan, Giappone, Australia, etc.) con: 1) una comunicazione non ambigua circa i rischi e la necessità del distanziamento sociale, in assenza di vaccini e cure efficaci; 2) una organizzazione della individuazione, protezione e cura dei primi contagiati; 3) un tracciamento immediato dei loro contatti, efficace perché assistito dai migliori algoritmi di

Contributo pubblicato il 13 maggio 2020 e disponibile al link <http://www.italiadecide.it/tribuna/paolo-costa/>

*già Professore ordinario di economia politica, programmazione economica ed economia regionale all’Università Ca’ Foscari di Venezia.

intelligenza artificiale, da sottoporre a cascata al TTT (*test, trace and treat*: esamina, traccia e cura); 4) la predisposizione di una capacità adeguata di strutture ospedaliere e personale sanitario specializzati (necessità inversamente proporzionale al successo della strategia TTT).

Una adozione tempestiva di questa strategia avrebbe avuto anche una importante conseguenza sul piano dei costi economici del covid-19: riduzione a pochi giorni della fase 1 di *lockdown*, di confinamento totale, ed applicazione selettiva di confinamenti mirati, anche in senso spaziale (ad esempio, più stringente nelle aree urbane ad alta densità insediativa che non nel resto del Paese) nella fase 2, di convivenza con il virus.

Purtroppo poco di questo è già accaduto nel nostro paese, o sta accadendo con troppa lentezza. Con poche eccezioni, virtuose regionali: quella del Veneto su tutte. Non so quanto siano costati i ritardi nella applicazione del *lockdown* in termini di vite umane; di certo, come ha stimato Goldman Sachs, il nostro, *lockdown* totale ed esteso a tutto il Paese, sarebbe costato una caduta del 25% del PIL contro il 10% di quello della Corea del Sud, parziale perché selettivo.

È inevitabile che in queste condizioni quelle Regioni alle quali è stato imposto un costo di *lockdown* sproporzionato o quelle che si sono già attrezzate per contrastare il virus in modo più sofisticato – e quindi compatibile con un allentamento del confinamento – soffrano delle lentezze imposte dalla oggettiva carenza statale di capacità organizzative ed operative rispetto alle esigenze ed alle attese. Lentezze che possono divenire drammatiche nella fase 2, di cosiddetto rilancio; o addirittura catastrofiche qualora lo Stato non riuscisse a guadagnarsi il necessario spazio finanziario a livello europeo.

È questo quadro di incertezze, di preoccupazioni crescenti, che cumulano i timori per la propria vita con quelli per la propria sopravvivenza economica, che porta famiglie ed imprese a cercare risposte ad ogni livello di governo: a quello statale che ha il diritto-dovere di darle, ma anche a quelli regionali e locali che non possono non esser tentati di darle in proprio quando quelle statali non vengono.

Queste “fughe in avanti” regionali possono far temere per l’unità nazionale? Siamo di fronte ad un disconoscimento regionale del ruolo guida dello Stato nell’ordinamento costituzionale repubblicano? Non mi sembra proprio.

Abbiamo conosciuto altre stagioni nelle quali la dialettica stato nazionale-regioni ha avuto l’unità nazionale come posta in gioco. In maniera esplicita, nei primi anni ‘90 delle aspirazioni secessioniste di alcune aree del Nord e, volendo essere maliziosi, anche nel più recente dibattito sulla cosiddetta autonomia differenziata. Ma oggi no. Il disallineamento regionale è paradossalmente, al contrario, segno di una domanda di maggior efficacia dell’esercizio del potere statale di coordinamento interno di Regioni ed Autonomie e di rappresentanza esterna in quella sede europea dove si decideranno quantità e qualità del rilancio. L’unità nazionale in tempi di pandemia si rafforza rendendo tempestiva ed adeguata l’azione dello Stato. A risposte statali efficaci nessuna Regione avrà nulla da obiettare.

Firenze, 10 maggio 2020

Unità nazionale per la ripresa: due piccole idee

Piccole, sommarie, certo utopistiche idee per affrontare il tema eterno della povertà e quello attuale della ripresa: spostare risorse dalla previdenza all'assistenza; dai vecchi ai giovani; legare il sussidio – necessario e sacrosanto per l'emergenza – al lavoro favorendo con i sussidi e microcredito la nascita di piccole attività d'impresa (se il sussidio diventa non lavoro la società è condannata e l'uomo perde dignità); abbattere ostacoli burocratici e fiscali alla nascita delle attività imprenditoriali; promuovere una cultura dell'osservanza fiscale attraverso l'uso dei mezzi di comunicazione di massa ed i controlli informatici.

Abbassare gradualmente le aliquote con il recupero dell'evasione. Ridurre gli apparati pubblici. Vincere la cultura antiprenditoriale della lamentazione che aspetta tutto dall'alto. La vita è qui ed ora. Puntare sul terzo settore più che sul *welfare* statale o pubblico. Favorire però nel contempo mille attività sociali in partenariato pubblico-privato. Tornare ad attività conformative delle imprese al di là della mera regolazione dei mercati. Promuovere investimenti finanziari ad impatto sociale alto ed ambientalmente sostenibili. Chiedere alla finanza non soldi a fondo perduto (criticare chi ne parla spesso a favore di chi per anni ha realizzato extraprofiti o peggio ha evaso il fisco) ma investimenti di qualità e ad alto tasso di occupazione anche sul territorio.

Puntare su scuola e sanità. Solo un popolo che conosce le lingue e le tecnologie può sopravvivere. Ma sopravvive meglio certamente conservando la propria straordinaria cultura umanistica. Lotta europea ai grandi monopoli (*i Big players*).

Queste soluzioni (liberalsocialiste) sarebbero praticabili e sintoniche con la nostra cultura (correggendone difetti assistenzialistici – la lamentazione – ed antistatalistici – l'evasione fiscale – a vantaggio di noi stessi).

Basta lamentarsi e basta evadere. Unità d'Italia su questi due assi. E rilancio dell'Ue in nome della società aperta e della lotta al capitalismo della massima sorveglianza che agita la questione sociale mediante le agenzie di informazione con il vero intento di livellare la classe media dell'Occidente e creare una società sempre più a due livelli (gli esclusi dal gioco globale quasi tutti e gli inclusi pochissimi, cfr. Andamenti dell'indice Gini).

Dimenticavo: stare in Occidente. Pacificamente, rigettando le guerre, ma in Occidente.

Ps. La lotta di classe sta assumendo anche nuovi aspetti legati a finanza informatica e genomica ma il

Contributo pubblicato il 14 maggio 2020 e disponibile al link <http://www.italiadecide.it/tribuna/giancarlo-montedoro/>

* Presidente di sezione del Consiglio di Stato.

disagio si presenta nelle forme di sempre: la fame. L'impegno deve essere a due livelli. E poi pensare da subito alla loro saldatura. Partire dai sussidi e nello stesso tempo elaborare tutto uno strumentario che vada oltre i sussidi. Facile solo a dirsi mi rendo conto. Ma anche gli orizzonti sono importanti mentre si agisce per affrontare le urgenze.

PAOLO CIRINO POMICINO*

Dinanzi ad un evento tragico le società nazionali spesso ritrovano una unità di intenti in particolare sugli strumenti da adottare per lenire le sofferenze di tanti e sconfiggere l'evento calamitoso, fosse un terremoto, una pandemia o una crisi economica devastante. Una risposta unitaria testimonia la salute di un paese e la sua capacità di togliere dall'agenda politica, sociale ed economica tutto ciò che divide per concentrarsi sul pericolo imminente che corrono le comunità locali e/o i singoli.

L'Italia conobbe questa meravigliosa esperienza nell'immediato dopoguerra non solo nei primi due anni ma, in qualche maniera, anche quando il governo di unità nazionale si ruppe ed il Partito Comunista andò all'opposizione. Anche dall'opposizione, infatti, si può tessere un fondo di unità nazionale quando sono in gioco interessi fondamentali della Repubblica la cui tenuta sta a cuore ad ogni partito, vuoi di maggioranza che di opposizione.

Fu ciò che avvenne nel 1976 nel pieno di una crisi politica ed economica (per avere un prestito dalla *Bundesbank* dovemmo dare in pegno l'oro della Banca d'Italia) quando il terrorismo brigatista puntava a sovvertire l'ordine democratico. In quel momento i tre partiti DC, PCI e PSI rappresentavano insieme oltre l'80% dei voti in una fase in cui i votanti erano l'85% degli aventi diritto. In quella occasione i due maggiori partiti, prendendo atto che nessuno voleva governare con la DC ma i suoi tradizionali alleati non volevano neanche governare con il PCI, trovarono il modo di proseguire la legislazione con un governo monocolore del partito di maggioranza relativa con una unità di intenti che si realizzava nel Parlamento ma non nel governo. Quella unità politica sortì l'effetto di porre le basi per sconfiggere il terrorismo e superare la crisi economica e la DC pagò con il sangue di Moro la salvezza del paese. Dopo tre anni si tornò al gioco democratico di maggioranza ed opposizione che caratterizzò tutti gli anni Ottanta, ma quella unità sperimentata negli ultimi anni Settanta aveva talmente irrobustito il paese che sopportò lo scontro durissimo sulla scala mobile alla metà degli anni Ottanta ed il conseguente referendum che divise per un momento il paese senza che restasse alcuna frattura della tenuta istituzionale.

Abbiamo fatto una rapida carrellata di ciò che fu solo per dire che oggi quelle condizioni politiche e sociali che sostennero l'Unità del paese non ci sono più. Quel che oggi appare come uno spirito unitario della società italiana altro non è che l'unità della paura. La paura del contagio, della malattia, dell'affanno e della possibile morte. Terminata questa paura ci troveremo dinanzi ad uno Stato sgangherato e disarticolato dopo 25 anni di una politica lideristica, priva di ogni cultura ed in preda ad una ossessione di dover essere tutti contro tutti perché è il litigio che garantisce una identità perduta con il trionfo di un *marketing* da

Contributo pubblicato il 14 maggio 2020 e disponibile al link <http://www.italiadecide.it/tribuna/paolo-cirino-pomicino/>

* *già* Parlamentare.

supermercato. Venticinque anni in cui le grandi questioni del paese, la trasformazione del capitalismo di mercato in un capitalismo finanziario devastante che alimentava disuguaglianze sociali mai viste prima, le mutazioni del quadro geopolitico, il disordine ordinamentale dello Stato, ha portato i protagonisti politici ad azzuffarsi eternamente mentre l'Italia occupava stabilmente uno degli ultimi posti della Eurozona per tasso di crescita, la povertà raddoppiava ed il debito pubblico in valore assoluto si triplicava. Chi era andato al potere, intanto, metteva mano alla vendita spesso anche sottocosto delle grandi eccellenze italiane seguendo pedissequamente l'impegno assunto con chi ne aveva favorito una scalata al governo del paese e quel pensiero unico liberista che prevedeva il ritiro completo dello Stato dalla economia reale che Francia e Germania hanno assolutamente contrastato. A quella unità delle società regionali di oggi contro il coronavirus risponde, però, una permanente polemica tra regioni e governo a testimonianza che le divisioni galoppino sotto traccia ed esploderanno quando si tratterà di affrontare il tema del rilancio della nostra economia che boccheggia da un quarto di secolo con dati sociali contrastanti. Per capire a cosa ci riferiamo basta ricordare che nel 2019 la crescita economica del paese è stata sì appena del 0,3% mentre il risparmio degli italiani nello stesso anno ha raggiunto la cifra di 83 miliardi di euro, segno inequivocabile che molte cose non funzionano da tempo.

Perché dunque noi riteniamo che in Italia le esperienze del passato non saranno più praticabili? Perché non c'è più una politica che guida la società ma la insegue e questa anomalia nasce dal fatto che l'intero sistema politico ha smarrito ogni riferimento culturale. In ogni paese europeo i governi e le opposizioni sono garantiti di volta in volta dai popolari o cristiano-democratici che dir si voglia, dai socialisti, dai liberali e dai verdi che insieme costituiscono l'ossatura dei diversi sistemi politici. Da noi nessuna di queste culture è rappresentata e i nostri partiti non hanno omologhi nei paesi della Unione Europea dove non esistono forza Germania o fratelli francesi o lega spagnola o partiti democratici come il nostro che volendo unire due grandi culture le hanno smarrite entrambe. Senza cultura di riferimento i partiti sono senza identità e non trasmettono al paese quel senso di appartenenza fondamentale per alimentare quella unità nazionale di cui il paese in alcuni frangenti avrebbe assoluto bisogno. E così facendo i partiti diventano comitati elettorali lasciando il posto ai liderismi di turno che svuotano di democrazia gli stessi partiti che li hanno partoriti. Una società guidata da personalismi tutto potrà vedere tranne che una strada comune nelle fasi di grande pericolo sanitario, economico e finanziario con il forte rischio di una irreparabile rottura della coesione sociale. Il silenzio degli intellettuali italiani, salvo rare eccezioni, aggrava questo quadro politico del paese perché nessuno ha il coraggio di affrontare un interrogativo drammatico: perché dopo la caduta del muro di Berlino e la crisi irreversibile del comunismo internazionale nella sola Italia sono scomparse tutte le altre culture che governano ancora oggi il Parlamento europeo e gli Stati membri? L'attuale classe dirigente purtroppo non è nelle condizioni di ragionare su questo tema fondamentale perché protagonisti dello stato attuale della Repubblica e dovremo attendere che arrivino energie nuove e libere per evitare che l'Italia scivoli sempre più in un ruolo di colonia di consumatori e di produttori per conto terzi.

Emergenza sanitaria da Coronavirus: le molteplici sfaccettature “costituzionali” del suo impatto sul nostro ordinamento

“Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» [...].

Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe ‘tiranno’ nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona”

(Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013).

Ringrazio Sandro Palanza per l'invito a intervenire in questo “spazio di dibattito”¹ inaugurato da *italiadecide* avente come tema *L'unità nazionale alla prova della pandemia*.

Tanti sono stati i contributi scientifici scritti dagli studiosi delle diverse discipline giuridiche e numerose sono state le occasioni di interessanti e approfonditi dibattiti - tenutisi necessariamente “a distanza” e non “in presenza” - sulle conseguenze che sulla vita di tutti noi l'attuale pandemia ha provocato, sta provocando e provocherà, anche quando l'emergenza si sarà conclusa.

Molte sarebbero le considerazioni che, proprio alla luce di tutte le sollecitazioni ricevute, si potrebbero svolgere in questa sede: per cercare di ordinare (e limitare) queste minime riflessioni richiamerò alcuni passaggi dei precedenti contributi dei Proff. Luciani, Pinelli e Ridola pubblicati su questa Tribuna e farò un riferimento finale (ma quanto mai opportuno in ragione degli specifici contenuti) alla preziosa esperienza fatta nell'ambito della Scuola per una cittadinanza responsabile di *italiadecide* nel novembre e nel dicembre del 2019.

1. Ragionare dal punto di vista del diritto costituzionale sull'impatto della attuale emergenza sanitaria provocata dalla diffusione del Coronavirus pone notevoli spunti di

Contributo pubblicato il 14 maggio 2020 e disponibile al link <http://www.italiadecide.it/tribuna/benedetta-liberali/>

* Ricercatore di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano – benedetta.liberali@unimi.it, 11 maggio 2020.

¹ “Introduzione. Tribuna 2020. L'unità nazionale alla prova della pandemia”, in *italiadecide.it*.

interesse, che ne fanno emergere le molteplici sfaccettature². Esse attengono, in primo luogo, al tema del **bilanciamento fra i diritti fondamentali nella loro duplice dimensione individuale e collettiva** (art. 2 Cost.), inducendo a ritenere in modo critico che “quasi tutta la prima parte della Costituzione risulta incisa dalle norme di contenimento del contagio da Covid-19”³.

Per cercare di correttamente inquadrare i sicuri profili critici sottesi alle misure di contenimento adottate, forse occorrerebbe modificare la prospettiva e sottolineare come, in realtà, a comprimere alcuni (numerosi e fondamentali) diritti in via diretta e “senza via di scampo” sia stato e continui a essere proprio il virus. Sono le concrete modalità con cui esso si è diffuso e con cui ha aggredito pur con gradazioni differenti la salute e la vita delle persone ad aver “di fatto” limitato quei diritti e ad aver posto e imposto la necessità di ragionare sull’adozione di specifiche misure di contenimento.

Fra i diritti su cui in primo luogo il “fatto” (costituito dal virus e dalla sua diffusione) e, di conseguenza, le misure restrittive hanno dispiegato i propri effetti emerge ovviamente quello alla **salute** (unico diritto definito espressamente come “fondamentale” dalla nostra Costituzione all’art. 32), da considerarsi non solo con specifico riguardo al Covid-19 e, quindi, alle modalità con cui concretamente si è organizzata la risposta sanitaria all’emergenza⁴, ma anche in relazione alle altre patologie e alla conseguente “ordinaria” richiesta di prestazioni sanitarie e diagnostiche che, pur diversamente, sono state “messe da parte”.

Si pensi, poi, agli altri due diritti fondamentali specificamente incisi dalle misure restrittive, ossia la libertà di **circolazione**, che espressamente può essere limitata per “motivi di sanità” (art. 16 Cost.), e la libertà di **riunione**, in relazione alla quale possono venire in rilievo “comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica” (art. 17 Cost.).

E, ancora, si pensi alla più generale **libertà di autodeterminazione** (art. 2 Cost.), alla **libertà religiosa** (art. 19 Cost.), al **diritto al lavoro** (artt. 1, 4, 35 e 36 Cost.)⁵, alla **libertà di iniziativa economica** (art. 41 Cost.), al **diritto di essere educati**, tenendo conto delle ben note modalità di didattica a distanza (art. 34 Cost.) e, anche, al **diritto di difesa**, con riguardo alla gestione dei tempi dei processi civile, penale, amministrativo e anche

² In generale, sulle problematiche sottese all’emergenza sanitaria si vedano B. Caravita, “L’Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana”, in *Federalismi.it*, 2020, VI, iv ss., G. Azzariti, “Il diritto costituzionale d’eccezione”, in *Costituzionalismo.it*, 2020, I, i ss., e A. D’Aloia, “Costituzione ed emergenza. L’esperienza del Coronavirus”, in *BioDiritto – Online First*, in corso di pubblicazione in *BioLaw Journal*, 2020, II.

³ G. Silvestri, “Covid-19 e Costituzione”, in *Unicost.eu*, 10 aprile 2020. Si vedano, inoltre, le considerazioni di E. Raffiotta, “CORONAVIRUS/Limitare la libertà per ragioni di sicurezza, la Costituzione dice sì”, in *IlSussidiario.net*, 25 marzo 2020.

⁴ A questo proposito, si segnala il documento del Comitato Nazionale per la Bioetica, “COVID-19: la decisione clinica in condizioni di carenza di risorse e il criterio del ‘triage in emergenza pandemica’”, in *Bioetica.governo.it*, 8 aprile 2020.

⁵ Su tali profili, si veda A. Maresca, “Il diritto del lavoro al tempo del COVID-19”, in *Federalismi.it*, 2020, VIII, iv ss.

costituzionale (artt. 24, 111 e 134 Cost.)⁶, ma anche alla libertà di **domicilio** (art. 14 Cost.) e alla **libertà personale**, con specifico riferimento alle modalità con cui i detenuti devono affrontare le rispettive restrizioni (art. 13 Cost.)⁷.

L'emergenza sanitaria, inoltre, contribuisce a rafforzare gli argomenti che già da tempo hanno introdotto nel dibattito scientifico l'interrogativo circa il fondamento costituzionale di un **nuovo** vero e proprio **diritto di accesso a internet**⁸, necessario per l'effettivo esercizio di alcuni diritti che, proprio a causa delle misure di distanziamento sociale (o meglio: "distanziamento costituzionale"⁹), risulta in parte o del tutto compromesso.

Non si può mancare di considerare, peraltro, la dimensione del necessario adempimento dei **doveri inderogabili** di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.), sia con generale riguardo a ciascuno dei sopra richiamati diritti, sia con specifico riferimento al diverso impatto dell'emergenza su determinate categorie di soggetti vulnerabili (si pensi alle persone con disabilità, alle donne vittime di violenza, agli anziani, a coloro che vivono in una condizione di clandestinità nel nostro paese e a determinate categorie di lavoratori).

Le riflessioni sui diritti (e su eventuali "nuovi" diritti) e sui doveri devono tenere conto di un ulteriore profilo di estrema importanza, che attiene al ben noto tema della cd. **parità di genere**. Come si è sottolineato nonostante questa parità sia "riconosciuta espressamente in Costituzione" e nonostante "Molti passi avanti" siano stati fatti, occorre in questo specifico contesto ragionare ancora "sulla natura" e "sulla qualità di una 'uguaglianza' che esclude di fatto le donne" in molti settori dell'ordinamento, impedendo quella che efficacemente è stata definita "la compiuta realizzazione della nostra democrazia"¹⁰.

⁶ Sugli effetti delle misure di sospensione sui processi amministrativo, civile, penale e costituzionale si rinvia fra i tanti a M. Salina, "Emergenza Covid-19: lockdown del procedimento amministrativo?", in *Ceridap.eu*, 15 aprile 2020, A. M. Di Alberto – G. Tedeschi, "Decreto 'Cura Italia': analisi delle misure disposte in materia di giustizia civile", in *Ilprocessocivile.it*, 24 marzo 2020, G. L. Gatta, "'Lockdown' della giustizia penale, sospensione della prescrizione del reato e principio di irretroattività: un cortocircuito", in *Sistemapenale.it*, 4 maggio 2020, e P. Costanzo, "Con l'emergenza, decolla la Corte 2.0", in *Giurcost.org*, 2020, I, 158 ss.

⁷ Sul tema si veda in particolare A. Lorenzetti, "Il carcere ai tempi dell'emergenza Covid-19", in *OsservatorioAic.it*, 2020, III, 1 ss.

E. Raffiotta, "CORONAVIRUS/Limitare la libertà per ragioni di sicurezza, la Costituzione dice sì", cit., condivisibilmente sottolinea che le misure restrittive, "anche se arrivano a vietare l'uscita di casa (salvo per validi motivi), sono comunque limitazioni della libertà di circolazione" e non incidono sulla libertà personale.

⁸ O. Pollicino, "Esame in sede referente dei DDL 1317 e 1561 (diritto di accesso ad Internet)", in *Medialaws.eu*, 13 marzo 2015, e, da ultimo, F. M. Bosco, "Digital divide e Covid-19: torna il diritto di accesso ad Internet", ivi, 7 maggio 2020.

⁹ L'evocativa espressione è di A. Ruggeri, "La forma di Governo nel tempo dell'emergenza", in *Giurcost.org*, 2020, II, 255 ss.

¹⁰ M. D'Amico, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Giappichelli, Torino, 2011, XXI s.

L'impatto della diffusione del virus e del contagio, infatti, ha avuto e dispiega ancora notevoli effetti sul lavoro di cura e sul lavoro professionale delle donne e anche sul ben noto fenomeno della violenza e dei maltrattamenti domestici¹¹.

Di non secondario rilievo, in questo medesimo contesto, è la rilevata circostanza per la quale “in modo quasi surreale le donne” siano “quasi scomparse dalla scena pubblica, soprattutto nei (nuovi) luoghi decisionali, come quelli delle task force”, pur essendoci stato un rinnovato interesse per una effettiva integrazione di tali sedi con le “competenze femminili”¹².

2. Questa emergenza (o meglio, ancora una volta, le modalità e i tempi di diffusione del virus) pone notevoli problematiche che attengono sia alle **fonti del diritto** cui l'ordinamento ha fatto ricorso per disciplinarla e contenerla, sia al rapporto fra il livello normativo statale (decreti-legge, decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, provvedimenti ministeriali) e quello regionale (circolari), ma non solo (si pensi anche ai provvedimenti degli enti locali e a quelli della protezione civile)¹³.

Tutte queste misure sono state adottate in modo continuativo nel corso dei mesi, ma spesso con modalità non convergenti, facendo emergere, come ricorda il Prof. Pinelli in questa Tribuna, uno “scontro politico fra alcune delle maggiori Regioni e lo Stato” che “non si è mai interrotto”, concretizzandosi “in accuse allo Stato di ‘lasciar sole’ le Regioni, proprio mentre queste ultime adottavano una serie di misure sicuramente contrastanti con quelle decise in sede nazionale, o addirittura palesemente incostituzionali, quali il divieto di ingresso nel territorio regionale, non consentito dall’art. 120” Cost.

Esse, senz'altro, hanno contribuito a contenere la diffusione del virus, ma al contempo hanno determinato notevoli problematiche in ordine al sopra citato “bilanciamento” fra i diritti (e anche i doveri), già a partire dalla difficile ricostruzione normativa complessiva.

Ciononostante, a partire dalla dichiarazione dello stato di emergenza da parte del Governo, complessivamente si può condividere la posizione per la quale, come sostiene il Prof. Luciani nel suo contributo, “il Governo ha proceduto nella direzione costituzionalmente corretta, [...] normando con decreti legge e con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, legittimati dal codice della protezione civile e dagli stessi decreti legge emergenziali”, auspicando in ogni caso, proprio in ragione delle indubbie criticità nel

¹¹ A questo proposito, per esempio, è stata predisposta una nota tecnica dell'UNICEF (Cinque Azioni per la parità di genere nella risposta al COVID-19), in *Unicef.it*, 6 aprile 2020. Si veda anche C. Maconi, “Violenza domestica, svantaggio nel mercato digitale, forte presenza nel settore della sanità: ecco perché la pandemia è (anche) una questione di genere”, in *Repubblica.it*, 8 aprile 2020.

¹² A questo riguardo si veda ancora M. D'Amico, “Donne nelle task force: non solo numeri”, in *27esimaora.corriere.it*, 6 maggio 2020.

¹³ Su tali profili si veda innanzitutto M. Luciani, “Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza”, in *Rivista.Aic.it*, 2020, II, 109 ss. Esprime, al contrario, osservazioni critiche M. Belletti, “La ‘confusione’ nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità”, in *Osservatorio.Aic.it*, 2020, III, 1 ss.

rapporto fra Stato e Regioni nella gestione territoriale della crisi sanitaria, una “Forte regia centrale e fattiva interlocuzione regionale (e locale)”¹⁴.

Pur riconoscendo, dunque, la complessiva correttezza dell'intervento in tempi di straordinaria necessità e urgenza e non potendosi negare che “la necessità ‘di fatto’ assurge a fonte autonoma qualora provvedimenti siano indispensabili” per fronteggiarli, non si può però ammettere che una volta conclusasi l'emergenza “la rottura delle regole prosegua”¹⁵.

3. Proprio in relazione alla modalità di adozione delle misure di contenimento e alla effettiva garanzia dei diritti fondamentali, da ultimo, emerge un ulteriore profilo centrale, ossia il necessario e imprescindibile rapporto con lo stato di avanzamento delle conoscenze scientifiche.

Il **rapporto fra diritto e scienza**¹⁶, in tale contesto, ha assunto e assume rilievo non solo con riguardo al costante riferimento che a quest'ultima hanno fatto i decisori politici, ma si rivelerà altrettanto e forse ancor più fondamentale nel momento in cui dovessero individuarsi una cura o un vaccino.

Si riproporranno, infatti, le ben note questioni relative alla opportunità o necessità di prevederne l'obbligo e, conseguentemente, al rapporto che lega in modo inscindibile la dimensione individuale e collettiva della tutela della salute e del dovere di solidarietà, da ultimo limpidamente inquadrato nella sentenza n. 268 del 2017 in materia di vaccinazione (solo raccomandata) antinfluenzale¹⁷. In quella occasione, in particolare, la Corte ha tenuto a sottolineare come “ferma la differente impostazione” delle tecniche dell'obbligo e della raccomandazione dei trattamenti di vaccinazione “quel che tuttavia rileva [...] è l'obiettivo essenziale che entrambe perseguono nella profilassi delle malattie infettive: ossia il comune scopo di garantire e tutelare la salute (anche) collettiva attraverso il raggiungimento della massima copertura vaccinale. In questa prospettiva, incentrata sulla salute quale interesse (anche) obiettivo della collettività, non vi è differenza qualitativa tra obbligo e raccomandazione [...]. I diversi attori (autorità pubbliche e individui) finiscono per realizzare l'obiettivo della più ampia immunizzazione dal rischio di contrarre la malattia indipendentemente dall'esistenza di una loro specifica volontà di collaborare: «e resta del

¹⁴ È interessante, al riguardo, richiamare C. Buzzacchi, “Coronavirus e territori: il regionalismo differenziato coincide con la zona ‘gialla’”, in *LaCostituzione.info*, 2 marzo 2020, rispetto al cd. regionalismo differenziato e alla circostanza per cui sembra quasi che “– per ironia della sorte – le tre Regioni che sono più pesantemente colpite dall'emergenza sanitaria legata al virus Covid-19 sono le stesse che dal 2017 stanno percorrendo il cammino messo a disposizione dall'art. 116 Cost.: Veneto, Lombardia e Emilia Romagna”.

¹⁵ G. Azzariti, “Il diritto costituzionale d'eccezione”, cit., II s., che sottolinea con riferimento ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri “l'autoassunzione di un potere *extraordinem* che si legittima per via di necessità”, ritenendo che “si comprenda bene come non si possano sottovalutare né le esigenze che muovono il Governo a salvaguardare la salute pubblica in una situazione di fatto di estremo pericolo, né la necessità di delimitare il più possibile – nel tempo e nel contenuto – le deroghe o le sospensioni della legalità ordinaria”.

¹⁶ Su tale legame si rinvia a C. Casonato, “La scienza come parametro interposto di costituzionalità”, in *Rivista Aic.it*, 2016, II, 1 ss., oltre che *Introduzione al biodiritto*, Giappichelli, Torino, 2012.

¹⁷ Sulle problematiche sottese sia consentito il rinvio a B. Liberali, “Vaccinazioni obbligatorie e raccomandate tra scienza, diritto e sindacato costituzionale”, in *BioLaw Journal*, 2019, III, 115 ss.

tutto irrilevante, o indifferente, che l'effetto cooperativo sia riconducibile, dal lato attivo, a un obbligo o, piuttosto, a una persuasione o anche, dal lato passivo, all'intento di evitare una sanzione o, piuttosto, di aderire a un invito» (sentenza n. 107 del 2012)".

4. Ricordando, come anticipato, la partecipazione all'iniziativa "Costituzione: una via alla cittadinanza e alla vita collettiva" della Scuola per una cittadinanza responsabile di *italiadecide*, preme sottolineare come fatto in quella sede l'importanza fondamentale delle "parole", in particolare della Costituzione, che non sono solo quelle dei **diritti** e dei **doveri** e della disciplina delle fonti e del rapporto fra Stato e Regioni, ma anche, e forse soprattutto, quelle della "**partecipazione**" (art. 3 Cost.) e della "**solidarietà**" (art. 2 Cost.).

Non è forse un caso, in fondo, che le nostre Madri e i nostri Padri Costituenti abbiano voluto declinarle con i medesimi aggettivi ("politica, economica e sociale"), restituendoci il senso profondo di un legame inscindibile e imprescindibile fra i diritti e i doveri di ciascuno di noi e richiamando quel "**metodo laico**"¹⁸, che potremmo ulteriormente definire metodo laico "costituzionale", che ci riunisce tutti nel pieno rispetto del **pluralismo** delle idee e delle impostazioni e della persona umana e della sua **dignità** (art. 3 Cost.).

Nello specifico contesto dell'attuale emergenza, tenuto conto che, come ci ricorda la Presidente della Corte costituzionale, "Nella Carta costituzionale non si rinvennero clausole di sospensione dei diritti fondamentali da attivarsi nei tempi eccezionali, né previsioni che in tempi di crisi consentano alterazioni nell'assetto dei poteri", "ancora una volta è la **Carta costituzionale** così com'è – con il suo equilibrato complesso di principi, poteri, limiti e garanzie, diritti, doveri e responsabilità – a offrire alle Istituzioni e ai cittadini la **bussola necessaria** a navigare «per l'alto mare aperto» dell'emergenza e del dopo-emergenza che ci attende"¹⁹.

Se è pur vero, come ritiene la Corte costituzionale, che nessun diritto può farsi in modo assoluto "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette" (sentenza n. 85 del 2013), cionondimeno, proprio le caratteristiche della attuale contingenza (non determinata dal legislatore) sembrano mostrare come quello alla salute (e alla vita) si sia posto, inevitabilmente, come diritto davvero "fondamentale" (come lo definisce espressamente lo stesso art. 32 Cost.), primario e logico presupposto per l'effettivo godimento di tutti gli altri diritti di libertà.

Sta adesso sì al legislatore, nella cd. fase 2 dell'emergenza, comporre (o ricomporre) entro il perimetro di un ragionevole bilanciamento tutti gli ulteriori diritti e interessi in gioco, una volta che la salute sia stata messa, si spera definitivamente, in sicurezza, ricordando innanzitutto, come sottolinea il Prof. Ridola in questa stessa Tribuna tematica, che "il diritto costituzionale è equilibrio" e, in secondo luogo, quale monito per il futuro, che l'attuale drammatico contesto mostra - e deve farci ricordare - che "sanità, scuola,

¹⁸ M. D'Amico, *I diritti contesi. Problematiche attuali del costituzionalismo*, FrancoAngeli, Milano, 2016, 290 ss.

¹⁹ M. Cartabia, "L'attività della Corte costituzionale nel 2019 – Sintesi", in *Cortecostituzionale.it*, 28 aprile 2020, 17 s.

servizi, ricerca scientifica, sicurezza richiedono risorse, strutture e apparati efficienti”, mentre “siamo vissuti per anni nella sbornia neoliberale che si dovesse privatizzare tutto e che il pubblico fosse solo un bubbone da prosciugare”.

Università, modello di dialogo interistituzionale alla prova pandemia

Il tema lanciato da *italiadecide* dell'unità nazionale come valore costituzionale alla prova della pandemia mi porta a considerare quanto finora è accaduto da un osservatorio privilegiato: in qualità di rettore del più grande Ateneo d'Europa mi sono trovato, come molti miei colleghi, a dover conciliare la necessità di garantire la salute della comunità che guido con l'esigenza di non interrompere la formazione e la ricerca, il vero motore della società e volano di crescita per il futuro del Paese. La ricerca di un equilibrio responsabile tra il diritto alla salute e il diritto all'istruzione è stata la lente attraverso la quale come università abbiamo cercato di modulare le azioni legate all'emergenza Covid-19, nell'ambito delle disposizioni che a livello centrale sono state assunte dalle istituzioni competenti.

In questo scenario la voce dell'Università è stata unitaria sia a livello nazionale, che nell'ambito delle singole regioni. La Conferenza dei Rettori (Cru) ha lavorato in stretta collaborazione con il Ministero dell'Università e Ricerca per far fronte alla situazione legata al diffondersi della pandemia. Fin dall'inizio la linea condivisa da tutti gli atenei è stata quella di non fermarsi: le lezioni sono continuate, gli esami si sono svolti e nuovi studenti si sono laureati in modalità telematica. Gli atenei hanno reagito prontamente a questa transizione permettendo nell'arco di pochi giorni il passaggio da un'attività in presenza a una in remoto per studenti, docenti e personale. Il sistema universitario ha mostrato una capacità di resilienza non scontata per una realtà complessa e diversificata come la nostra, assicurando a più di un milione e mezzo di studenti l'erogazione dei servizi.

In questo ha avuto una parte importante l'adozione delle tecnologie condivise dagli atenei e il potenziamento delle infrastrutture digitali costantemente cresciuto negli anni, evidenziando il ruolo della ricerca e dell'innovazione come strumento di efficacia del diritto e proponendo l'università come laboratorio per sperimentare nuove vie all'interno della Pubblica Amministrazione nel suo complesso.

Il dialogo interistituzionale e la comunione d'intenti è stata fondamentale, direi decisiva, nel momento più difficile dell'emergenza, quando l'urgenza di risorse mediche negli ospedali ha reso necessario accelerare l'adozione di provvedimenti che hanno contribuito a superare l'allarme sanitario.

Il provvedimento assunto dal Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro Manfredi ha reso immediatamente operativa la cosiddetta laurea abilitante, innovando rispetto al

Contributo pubblicato il 14 maggio 2020 e disponibile al link <http://www.italiadecide.it/tribuna/eugenio-gaudio/>

* Rettore della Sapienza Università di Roma e Consigliere del Ministro dell'Università e della Ricerca per la formazione nell'area sanitaria e per i rapporti con il Servizio sanitario nazionale.

passato quando, dopo il conseguimento del titolo accademico di dottore in Medicina e Chirurgia, occorreva effettuare un tirocinio di alcuni mesi propedeutico all'esame di stato. La nuova disposizione prevede di anticipare il tirocinio prima dell'esame di laurea e rende possibile esercitare immediatamente la professione medica, immettendo risorse giovani e preparate all'interno del nostro sistema sanitario con un notevole risparmio di tempo.

Con l'impegno di tutte le Facoltà di Medicina e degli Atenei, questa misura è stata sì adottata per far fronte a una situazione di emergenza, ma il provvedimento era in gestazione da tempo nell'ottica di una semplificazione a favore degli studenti, delle famiglie e del sistema Paese. Questo lavoro propedeutico collegiale ha reso possibile fronteggiare l'emergenza Coronavirus nonostante ci abbia colto nel pieno di una grave crisi delle risorse professionali mediche, anche per effetto del depauperamento degli organici dovuto all'accelerazione dei pensionamenti. Le nuove disposizioni normative sull'abilitazione medica, consentendo la riduzione dell'intervallo che intercorre tra la tesi di laurea e l'esercizio della professione medica, rappresentano dunque una razionalizzazione virtuosa del sistema.

Sempre in ambito medico, l'altro fronte che ha visto la concertazione delle università con i soggetti politici è stato l'assunzione degli specializzandi. Il Governo ha infatti previsto la possibilità per le Regioni in difficoltà di assumere i medici in formazione specialistica dell'ultimo e del penultimo anno. Ciò consentirà loro di entrare negli ospedali con contratti temporanei di 3-6 mesi per l'emergenza o a tempo indeterminato all'interno del sistema sanitario regionale e nazionale, una volta completato il percorso formativo. Il diritto alla salute va tutelato non rinunciando a una specializzazione qualificata, elemento questo che ha contribuito a fare della sanità italiana una delle migliori al mondo. La ricetta per superare l'emergenza è infatti un welfare sostenibile che cammina su due gambe e cioè un sistema sanitario forte che garantisca la salute a tutti e un alto profilo nella ricerca e nella formazione che vanno debitamente sostenute.

L'emergenza sanitaria in corso si è rivelata anche un'emergenza giuridica, nella misura in cui ha determinato non poche tensioni ordinamentali, sollecitando in più parti e sotto diversi profili la nostra Carta fondamentale.

Non c'è articolo della Costituzione che possa essere ritenuto davvero estraneo a un avvenimento epocale che ha inciso in modo pesante praticamente su ogni aspetto della vita del Paese.

In previsione dell'esaurirsi dell'ondata dei contagi, occorrerà valutare lucidamente e senza emotività quali effetti la crisi avrà prodotto sulla finanza nazionale e sull'effettiva garanzia dei diritti sociali per provare a ipotizzare, poi, percorsi di ripresa.

Proprio in un momento come questo, il giurista non può permettersi di abdicare al proprio ruolo di osservatore della realtà, essendogli richiesto, oggi più che mai, un contributo costruttivo di analisi e di idee.

Sebbene nella nostra Costituzione non sia espressamente prevista una disciplina dello stato d'eccezione, non si può negare, comunque, che la stessa racchiuda gli elementi utili a fornire un inquadramento giuridico della vicenda e, a ben vedere, quelle risposte che a volte si va cercando invano altrove.

Il testo costituzionale, difatti, menziona i casi straordinari di necessità e di urgenza (art. 77) e lo stato di guerra (art. 78), ma non anche un regime giuridico puntuale delle libertà fondamentali per casi come questo.

Eppure, anche in presenza di tali fenomeni, essa possiede gli anticorpi per reagire, fungendo da bussola per la società e presupposto, nei casi previsti, per l'adozione di atti restrittivi delle libertà fondamentali.

Si può sostenere che la pandemia abbia rappresentato, ai fini giuridici, un'occasione per mettere alla prova il principio di unità nazionale in relazione a molteplici punti di vista, dall'unità dell'indirizzo politico alla coesione sociale e territoriale.

Ed invero, ancor meno dinanzi ad un accadimento così sconvolgente si può pensare di considerare l'ordinamento giuridico disgiuntamente dalla collettività su cui il fenomeno è destinato ad avere impatto.

Contributo pubblicato il 14 maggio 2020 e disponibile al link <http://www.italiadecide.it/tribuna/alberto-lucarelli-e-luca-longhi/>

* Professore ordinario di diritto costituzionale, Università degli Studi di Napoli Federico II.

** Professore associato di istituzioni di diritto pubblico, Università delle Camere di Commercio Universitas Mercatorum.

Da un lato, il fenomeno ha investito i diversi ambiti di competenze previsti dall'architettura costituzionale, facendo emergere in maniera evidente le contraddizioni già espresse in forma embrionale dal Titolo V, tanto più in una fase che dovrebbe reclamare *in primis* certezza delle regole, affinché le stesse possano essere correttamente osservate dalla comunità.

Quest'ultima esigenza dimostra, nella circostanza, tutta la propria drammatica importanza, nell'ottica di preservare la sicurezza nazionale in tutte le sue possibili declinazioni (dalla sfera strettamente sanitaria all'ordine pubblico).

L'affermazione dell'unità nazionale nella dimensione dell'indivisibilità (art. 5 Cost.) dovrebbe indurre, inoltre, un profondo ripensamento del progetto di regionalismo differenziato ai sensi dell'art. 116, co. 3 Cost., che era stato di recente rilanciato con un entusiasmo forse eccessivo a fronte della forza d'urto di cui risulta effettivamente munito il nostro sistema delle autonomie.

È verosimile che il progetto potrà essere definitivamente archiviato, ancor più alla luce dei rinnovati equilibri che si andranno a delineare in concreto all'uscita dalla pandemia.

Analogamente, la situazione di eccezionalità che si è verificata ha dato luogo, per larghi tratti, ad una sospensione di fatto di diritti e libertà costituzionali (si pensi, soprattutto, al lavoro e alla tutela giurisdizionale per citare alcuni dei casi più eclatanti) oltre ogni limite di ragionevolezza.

In vista delle prossime fasi, sarà necessario, compatibilmente con la cura della salute pubblica, ripristinare il godimento di tali diritti e libertà, rimettendo il lavoro al centro delle politiche pubbliche, in conformità con il suo posizionamento costituzionale.

Accanto alle responsabilità dei pubblici poteri, verranno maggiormente in rilievo anche le responsabilità, individuali e collettive, dei cittadini, chiamati ad offrire una manifestazione plastica di quel principio di solidarietà posto dall'art. 2 Cost. alla base del nostro stesso stare insieme.

Si richiede, pertanto, uno sforzo comune di tutte le componenti della Repubblica a predisporre, ciascuna in riferimento ai propri compiti (a partire, naturalmente, dal livello istituzionale), nella prospettiva dell'interesse generale.

Ad una fase nella quale la natura ha preso il sopravvento sull'uomo, imponendogli le proprie leggi ineluttabili, dovrà seguire una stagione in cui il diritto ristabilisca un primato sull'economia, orientandola verso obiettivi di giustizia sociale e di più equa distribuzione del benessere, anche nel rispetto delle generazioni future.

Soltanto così potrà immaginarsi una rinascita analoga a quella che vide protagonista il Paese all'indomani della guerra, condizione che spesso in questi mesi è stata accostata più o meno opportunamente alla situazione contingente.

Diversamente, si apriranno scenari di conflittualità sociale non meno gravi dell'epidemia in sé, subentrando al clima di pacificazione nazionale che si era instaurato nelle prime settimane dell'emergenza.

È fin troppo facile prevedere che da questa sfida dipenderà, in larga misura, la tenuta e la futura consistenza dei presupposti giuridici, morali e culturali sui quali era stato fondato a suo tempo il nostro modello di democrazia.

Coglie certamente nel segno la riflessione di Paolo Ridola, allorché evidenzia che nella società contemporanea l'endiadi libertà/sicurezza descrive un rapporto di proporzionalità inversa, nel senso che il crescente bisogno di sicurezza individuale e collettiva, fissato quale obiettivo che gli ordinamenti politico-giuridici occidentali devono perseguire, può comportare l'imposizione di necessarie restrizioni, rispetto ai consueti livelli di esercizio delle libertà cui siamo abituati.

Tuttavia, la caratteristica completamente nuova, nella quale la situazione pandemica in corso ha gettato la nostra società, è quella di aver ingenerato una condizione d'insicurezza globale e diffusa, come non la si era mai vista nell'esperienza politica, dal II dopoguerra in poi.

Comprensibile dunque che, rispetto alla domanda collettiva di sicurezza, la risposta della politica nazionale sia stata anzitutto quella di cercare di arginare il dilagare della pandemia, e quindi dell'insicurezza e della paura, limitando l'esercizio di determinate libertà. Si è trattato di una misura ritenuta necessaria, in negativo, quale condizione indispensabile per riuscire ad offrire un servizio di tutela della salute, in positivo, per assicurare cure all'altezza, a favore di tutti i soggetti che ne avessero manifestato il bisogno.

La prima riflessione suscitata da questa situazione riguarda tutti, in assenza di distinzioni territoriali e sociali: quel fertile terreno di esercizio delle libertà fondamentali, al quale, nelle nostre società occidentali, siamo abituati, è a ben vedere tutt'altro che scontato; bastano nemici infimi, senza eserciti e senza armi, per poterlo mettere in discussione. Sarà utile tenerlo a mente, a futura memoria, e non dare per ovvio ciò che, evidentemente, purtroppo non lo è.

Il quesito che, tuttavia, è necessario porsi, è quello di capire se esiste un limite, quantitativo, spaziale e cronologico, oltre il quale una democrazia costituzionale a matrice liberale non può permettersi di accettare la contrapposizione tra libertà e sicurezza, conculcando la prima in funzione della tutela della seconda.

La risposta a tale osservazione, che viene a mente in via pregiudiziale, non attiene né allo spazio, né al tempo e nemmeno alla qualità, bensì alle forme della disposta restrizione alle libertà fondamentali. Infatti, in una democrazia costituzionale, il primo limite essenziale allo spazio di compressione di esse è formale, nei soli casi, nei modi e con le garanzie stabilite dalla legge, come ricorda, ad esempio, la nostra Costituzione agli articoli 13, 14 e 15.

La situazione emergenziale, infatti, legittima certamente l'esercizio di determinate attività amministrative in deroga all'ordinario riparto delle competenze e ai limiti dei poteri,

Contributo pubblicato il 14 maggio 2020 e disponibile al link <http://www.italiadecide.it/tribuna/fabio-pinelli/>

* *Founder* Studio Legale Pinelli Avvocati.

nell'ambito della Pubblica Amministrazione. Ma quando tali attività in deroga vengono esercitate sul presupposto di un'opzione politica così fondamentale e dirimpente, com'è certamente quella della sospensione delle libertà costituzionali primarie (si pensi alla libertà di movimento, di culto, di iniziativa economica, solo per fare taluni esempi basilari), la verifica e la condivisione politico-democratica di tale scelta dovrebbe essere irrinunciabile. Se vengono sospese le tutele costituzionali essenziali, è innegabile che tale passaggio sia pregiudiziale e essenziale, anche in funzione della garanzia dell'eguaglianza di trattamento dei cittadini, in una prospettiva nazionale e unitaria che, ferme restando situazioni locali peculiari e contingenti, non può permettersi di differenziare l'esercizio di tali libertà fondamentali sul territorio nazionale per tempi indefiniti.

Da questo punto di vista, tuttavia, il contributo della politica democratica non può essere solo quello formale della condivisione, nell'immediato, dell'emergenza in corso. Esso deve certamente orientarsi, anche in senso sostanziale, con un'assunzione di responsabilità di sintesi: esistono interessi contrapposti tutti meritevoli di tutela, rispetto ai quali, nel medio periodo, la pretesa di garanzia di sicurezza, anche se suggerita dalla scienza, non può permettersi di accettare il rischio correlato della disintegrazione del sistema sociale e del tessuto economico del paese.

La politica ha dunque il dovere, non solo della sintesi tra esigenze dell'economia e indicazioni della scienza, ma anche quello di mettere in campo interventi i quali, nell'ottica della tutela nazionale, sappiano affrontare e adeguatamente valorizzare le diversità e le peculiarità dei singoli territori. A ben vedere, infatti, anche la pandemia da Covid-19 si è rivelata come un'emblematica cartina di tornasole dell'articolata varietà delle situazioni locali del nostro Paese.

Infatti, aree del paese differenti, oltretutto in modo affatto trasversale rispetto alla annosa questione del divario nord/sud, hanno mostrato esigenze di sicurezza e di gestione dell'emergenza sanitaria completamente diverse. La diffusione del virus è fuor di dubbio molto insidiosa, perché non conosce confini; ma è errato pensare che tale evidente differenziazione possa essere gestita con una risposta unica su tutto il territorio nazionale.

Per converso, la capacità delle Istituzioni politiche e amministrative di prossimità di cogliere le specificità dei territori ha consentito di articolare risposte diverse, spesso adeguate alle esigenze di tutela dei cittadini.

Assicurati ugualmente a tutti e non in discussione i livelli essenziali di assistenza fissati dallo Stato, l'ambito di parziale autonomia amministrativa delle Regioni ha dimostrato di essere la risposta giusta rispetto al bisogno di sicurezza espresso da determinati territori.

Pensiamo alla Regione Veneto e al modello che è stato organizzato in funzione del contenimento della pandemia. Si è trattato di un'esperienza preziosa, da valorizzare, che può essere utilizzato come pilota, anche tenuto conto del fatto che esso si è sviluppato nella prospettiva della leale collaborazione tra gli apparati nazionali e regionali della Pubblica Amministrazione.

Del resto, in diverse realtà regionali i provvedimenti amministrativi più importanti, per il contenimento dell'esplosione dell'epidemia sul territorio, sono stati assunti di concerto tra i Presidenti delle Giunte regionali e il Ministro della Salute.

Nello specifico del Veneto, con la decisione della contingente "chiusura" rigida di un determinato territorio e del controllo, attraverso un'azione diagnostica a tappeto, del diramarsi del contagio, entrambi i livelli del governo del territorio, locale e nazionale, hanno mostrato grande capacità di saper cogliere le occasioni e le specificità della situazione, addirittura nonostante le indicazioni e le Linee guida del momento, sia quelle dell'Organizzazione Mondiale della Sanità che del Centro Europeo per la Prevenzione e il Controllo delle Malattie, non fossero in quella direzione.

Come sempre, a ben vedere, anche per la saldezza delle Istituzioni, la differenza la fanno gli esseri umani. Se le persone sono capaci, l'autonomia amministrativa si mostra come una strada che è utile da seguire in concreto, financo di aiuto per il Governo centrale, nell'ottica congiunta dell'unità nazionale e del riconoscimento, costituzionalmente imposto, della specificità e del valore dei singoli territori.

BRUNO TABACCI*

Il Decreto numero 19 del 25 marzo scorso è importante perché, con la conversione parlamentare, costituisce la base giuridica dei famosi DPCM, i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

Sotto questo punto di vista ha il merito di fare chiarezza perché abroga il precedente decreto n. 6, fatto salvo l'articolo 2, che consentiva l'attuazione in via generale di ulteriori misure di contenimento. Si tratta di misure che riguardano limitazioni delle libertà personali di circolazione, di socializzazione, di culto, di attività commerciali, di manifestazioni sportive, culturali, eccetera, misure che risultano proporzionate all'obiettivo costituzionalmente rilevante di tutela della salute.

Anche il Comitato per la legislazione, tra l'altro, ha ritenuto che il rapporto Parlamento-Governo nella procedura parlamentare di conversione del decreto-legge sia costituzionalmente corretto in relazione alla situazione di comprovata, eccezionale emergenza, inedita nella storia repubblicana.

Rimane fermo che questo modo di procedere dovrà essere del tutto superato alla scadenza del semestre 31 gennaio-31 luglio, nella speranza che la pandemia sia definitivamente superata, dovendosi tornare all'utilizzo motivato dei decreti-legge, come ha giustamente anticipato lo stesso Presidente del Consiglio.

Il dibattito sui pieni poteri a Conte appare comunque del tutto forzato. E non parliamo poi del paragone con il leader ungherese Orbán.

Più di sostanza sono semmai altre questioni politicamente molto delicate emerse nel dibattito parlamentare: penso al confronto di opinioni sulla libertà religiosa. L'immagine della preghiera solitaria pasquale di Papa Francesco in piazza San Pietro ha colpito le coscienze umane, siano esse religiose o atee.

Si sono rivisti gli ultra cattolici, che purtroppo non sono solo americani. C'è l'estremismo della parola, di cui si è sentita l'eco anche in Parlamento: c'è chi ha tentato di sostenere, in maniera luciferina, che il Coronavirus sia una punizione divina per le colpe del Papa.

Eppure ancora il 28 aprile Papa Francesco ha invitato il mondo cattolico a non dividersi e ad esercitare la grazia della prudenza e dell'obbedienza alle disposizioni per sconfiggere la pandemia.

Parole sagge e sante, che non hanno bisogno di interpreti. E che mi rendono orgoglioso di riconoscermi pienamente, da cattolico, nell'invito del Papa alla prudenza.

Contributo pubblicato il 15 maggio 2020 e disponibile al link <http://www.italiadecide.it/tribuna/bruno-tabacci/>

* Parlamentare.

Ho sempre diffidato del resto dell'esibizionismo religioso, specie quando camuffa intenzioni politiche. Naturalmente quando si parla di professione della fede all'interno dei luoghi religiosi non si può non prendere atto di come la situazione sia complessa, con situazioni molto diverse ad esempio da un luogo di culto all'altro: ci sono parrocchie piccole, con chiese poco capienti e poco attrezzate per fare adeguate sanificazioni, ma ci sono anche, per fortuna, chiese grandi, che possono aprire di nuovo le porte per le celebrazioni religiose. Sono convinto che le intese intervenute tra il Governo e la CEI, giovedì scorso, possono portare serenità e mettere conseguentemente in angolo polemiche pelose e strumentali che sono riecheggiate anche a Montecitorio.

Altro tema sollevato dal decreto del 25 marzo, quello dei congiunti. Che di fatto si è rivelato una trappola: l'ho considerato un passaggio assai confuso. Più che chi vedere o incontrare, si tratta di come vedere o incontrare le persone vicine. Il tema della sicurezza va perseguito nel rispetto delle libertà personali e della fiducia nei cittadini.

Non c'è dubbio, infatti, che in queste settimane abbia prevalso la paura del contagio, più che giustificata. E la paura ha reso possibile la piena accettazione delle regole e probabilmente ha cambiato abitudini e forse modelli di vita. Le prossime settimane ci diranno quanto sono profonde le modifiche intervenute nei comportamenti pre-epidemia sugli stili di vita e sui valori in campo. Non certo per le sanzioni, che comunque è stato bene ridurre, e in questo senso ho votato, apprezzandone le intenzioni, l'emendamento Baldelli. Del resto, se il problema riguardasse le sanzioni, ad esempio, in un Paese come il nostro non ci sarebbero evasori fiscali piccoli e grandi come una specie di fenomeno di massa. La realtà è che ci sono, e hanno pure goduto delle cure contro il virus, senza aver contribuito minimamente ai conti pubblici in termini di lealtà fiscale.

Quella che occorre trovare è una filosofia di fondo che ci dovrebbe guidare, non solo alla base di questo o quel decreto, ma sulle decisioni che dovremo assumere per rilanciare la produzione evitando che la crisi economica sia peggiore degli effetti del Coronavirus. Le incertezze del Governo in queste giornate non sono state certo rassicuranti, per le divisioni emerse anche su questioni come la regolarizzazione dei lavoratori migranti.

È toccato ascoltare anche che ruberebbero il lavoro agli italiani. Invito a rivedere il film *Riso amaro* e le condizioni di vita delle nostre mondine. Forse questo susciterebbe un sussulto di realismo per capire di cosa stiamo parlando.

D'altro canto, se non ci fosse questa regolarizzazione, verrebbe meno anche la possibilità di raccogliere frutta e verdura nella stagione già in corso, che diversamente marcirebbero sui campi.

Quindi, casomai, servirebbe un atteggiamento di riconoscenza nei confronti di chi ci sostituisce in un lavoro così difficile, complesso e anche umanamente delicato.

Tornando alla filosofia di fondo, dobbiamo anche dirci che è sbagliato pensare che la legislazione debba governare nel dettaglio i comportamenti dei cittadini, in particolare l'attività imprenditoriale, specie se si vuole uscire rapidamente dalla recessione in cui siamo

sprofondati. Bisogna combattere la mafia, la malavita, la corruzione nella coscienza di un popolo, ma ora è necessario ricostruire un clima di fiducia. Le leggi non possono considerare chi organizza un'impresa produttiva un soggetto pericoloso che deve essere sorvegliato con un atteggiamento pregiudiziale.

Anche perché le leggi che alimentano il sospetto e non la fiducia, non producono opere e attività, ma un labirinto di sorveglianze, spesso pure inefficienti. L'esperienza della legge sugli appalti è, da questo punto di vista, esemplificativa: invece di disciplinare un settore, si sceglie di controllarlo. Così facendo si riduce la nostra capacità di reagire come Paese.

Pure il caso del magistrato Nino Di Matteo, tra l'altro, dimostra quanto il sospetto come ideologia politica, come presupposto morale, possa essere devastante, quando viene portato nelle istituzioni, e corroda nel profondo le condizioni della fiducia che sta alla base della convivenza civile.

E nella gara a chi si ritiene più inattaccabile nel rigore della cultura del sospetto, capitano i paradossi più impreveduti, come è capitato l'altro giorno al Ministro di Grazia e Giustizia. Mi auguro che quanto accaduto possa servire da lezione.

Infine spiace rilevare come in queste settimane non abbia prevalso il principio doveroso della collaborazione istituzionale: troppe polemiche tra Governo nazionale e regioni, e pure all'interno delle diverse regioni. Come si fa a non capire che il cittadino, seriamente preoccupato del pericolo della pandemia, non abbia alcun interesse a verificare, se anche fosse possibile, chi ha ragione e chi ha torto in questi contrasti istituzionali?

Tali divisioni, motivate da ragioni prevalentemente di propaganda, determinano discredito sulle istituzioni. È vero che non siamo soli, anche alcune grandi democrazie consolidate, come Stati Uniti e Gran Bretagna, hanno brillato per confusione istituzionale.

Ma noi non ce lo possiamo permettere. Casomai quella che serve è la compostezza, che potrebbe consentirci di recuperare punti nella scala della credibilità internazionale.

Alla luce di quanto si è visto finora mi sembra evidente che si sarebbe dovuta creare una vera cabina di regia, percepita e riconosciuta come tale, con il coinvolgimento diretto delle regioni.

L'Italia è geograficamente un Paese lungo e stretto, con una morfologia e caratteristiche sociali molto diversificate, sicché ad un'epidemia mal si attaglia un'unica soluzione nazionale. Al contrario l'articolazione regionale andrebbe assunta e praticata in una sede di efficace coordinamento statale, che non può che essere la sede del Governo. Ma una operazione di questo genere avrebbe richiesto un'unità effettiva per qualità e lungimiranza della rappresentanza politica. Che invece ha dimostrato i suoi limiti e una certa inadeguatezza. Avremmo evitato, da un lato, le polemiche datate sullo Stato accentratore e sul Governo Conte, paragonato ad Orbán, proprio dai principali tifosi populistici italiani del leader ungherese, e dall'altro le tendenze disgregatrici delle diverse regioni, in aperto contrasto con la compostezza complessiva dell'opinione pubblica del nostro Paese.

Sperando che si possa far tesoro di almeno alcune di queste considerazioni, la componente parlamentare di cui faccio parte ha espresso il proprio voto favorevole sul decreto-legge 19 del 25 marzo scorso.

L'emergenza sanitaria sta intensificando le complessità istituzionali del sistema e svelando alcuni nodi problematici rispetto ai quali è carente una risposta certa. Su un dato, tuttavia, si registra un'ampia convergenza. Di fronte ai rischi e ai pericoli connessi al dilagare della pandemia il decisore pubblico deve essere nazionale. Questa è l'indicazione che si ricava dal quadro costituzionale. Si può ritenere che tale legittimazione discenda dal Codice della protezione civile e dai decreti leggi emergenziali con cui è stato deliberato lo stato di emergenza di rilievo nazionale per sei mesi. Ovvero che avrebbero potuto essere impiegate (sebbene non sia stato fatto) le competenze esclusive statali in materia di profilassi internazionali per rivendicare gli interventi dello Stato contro le epidemie e il potere del Ministro della salute di adottare ordinanze di carattere contingibile e urgente in materia di igiene e sanità pubblica.

La situazione di carattere eccezionale giustificerebbe, in altre parole, il ruolo accentratore dello Stato. Malgrado ciò lo stato di emergenza ha intensificato le fratture e le lacerazioni tra centro e periferia, dimostrando ancora una volta come uno Stato unitario possa essere differenziato al suo interno sia in una dimensione fisiologica che in chiave patologica. Sotto quest'ultimo aspetto si possono citare casi, noti alle cronache, come quello della Regione Calabria che ha disconosciuto il d.p.c.m. del 26 aprile disponendo norme meno restrittive di quelle statali. Oppure fattispecie di governo della crisi sanitaria come l'ordinanza della Regione Lombardia nella parte in cui consente la consegna a domicilio da parte degli operatori commerciali al dettaglio di qualunque tipologia merceologica (e non solo per la vendita di generi alimentari e di prima necessità come stabilito dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 25 marzo 2020). Oppure ancora l'ordinanza del Sindaco del Comune di Messina che ha richiesto l'obbligo di registrazione *on line* quarantotto ore prima di fare ingresso in Sicilia attraverso il Porto di Messina e di attendere il rilascio di un relativo nulla osta di spostamento.

Per completezza va aggiunto che i conflitti tra poteri costituzionali non sono una prerogativa dell'Italia. Anche in Germania si è aperta una competizione tra Stato e *Länder* data la situazione di *stress* a cui sono sottoposti i diritti fondamentali. Ma è una caratteristica del nostro Paese che le disfunzioni nel rapporto tra centro e periferia celino non una semplice dialettica tra istituzioni, ma un vero e proprio scontro istituzionale. Un combattimento in cui “la mancanza di un reciproco riconoscimento dei ruoli e delle rispettive difficoltà” – come evidenziato da Alessandro Palanza nell'intervento introduttivo – scatena “un circolo vizioso tra mancanza di riconoscimento, mancanza di autorevolezza e di capacità di azione e concertazione”.

Contributo pubblicato il 18 maggio 2020 e disponibile al link <http://www.italiadecide.it/tribuna/marco-macchia/>

* Professore aggregato in diritto amministrativo, abilitato ordinario, Università di Roma “Tor Vergata”.

Per prevenire uno scontro del genere è chiaro che sarebbe stato necessario un maggior coordinamento istituzionale. Non bastava “sentire” le Regioni attraverso il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, come stabilito dal d.p.c.m. del 26 aprile. Sarebbe stata necessaria a monte una cabina di regia con le Regioni per la gestione dell'emergenza in modo da aprire a soluzioni diversificate per territori. Invece la situazione fattuale ha mostrato uno scenario diverso. I tentativi di coordinamento sono mancati ovvero hanno fallito. Le Regioni sono andate in ordine sparso con buona pace del principio di leale collaborazione, su cui dovrebbe fondarsi il regionalismo italiano ai sensi dell'art. 120 Cost., e del riconoscimento del ruolo unificante dello Stato centrale.

L'assenza di coordinamento e di mezzi di composizione pacifica degli interessi ha dato la stura ad un'ampia serie di conflitti. I conflitti si sono rafforzati per la radicale delegittimazione dei ruoli istituzionali. La delegittimazione è poi sfociata in richieste di accesso al giudice per iniziativa della Presidenza del Consiglio dei ministri o di altri apparati centrali reclamando di risolvere giurisdizionalmente la controversia. Di conseguenza il giudice amministrativo si è trovato ancora una volta a svolgere un ruolo di arbitro delle rispettive competenze normative e amministrative.

Riprendendo gli esempi sopra menzionati, il Tar Catanzaro (n. 841/2020) ha annullato l'ordinanza della Regione Calabria perché adottata in carenza di potere per incompetenza assoluta consentendo la ripresa dell'attività di ristorazione, non solo con consegna a domicilio e con asporto, ma anche mediante servizio al tavolo, purché all'aperto e nel rispetto di determinate precauzioni di carattere igienico sanitario. Il Tar Lombardia (n. 634/2020) ha sospeso l'ordinanza della Regione Lombardia sulle consegne a domicilio di qualunque categoria merceologica. Né è mancato il ruolo di consulente dell'esecutivo nel parere rilasciato dal Consiglio di Stato (parere n. 735/2020), in cui si afferma che è legittimo l'annullamento straordinario a tutela dell'unità dell'ordinamento dell'ordinanza del Sindaco di Messina essendo necessaria una gestione unitaria della crisi per evitare che interventi delle autonomie possano vanificare la strategia di gestione dell'emergenza, in particolare quando ad essere limitate sono libertà costituzionali.

Si potrebbe andare avanti a lungo, dato che molteplici, a livello domestico, sono gli esempi di battaglie giudiziarie rispetto alle misure per la prevenzione e la gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. Ma le guerre giudiziarie non sono un'esclusiva del nostro Paese. Esempio macroscopico di ciò (e senza precedenti) è la sentenza del *Bundesverfassungsgericht* (Tribunale costituzionale federale tedesco) del 5 maggio 2020 sull'eccesso di competenza della Bce nelle decisioni circa il *Public Sector Purchase Programme* (PSPP), in cui il livello di scontro tra istituzioni è stato irrobustito dalla perentoria affermazione che il tribunale costituzionale tedesco non è vincolato dalla Corte di giustizia, ma deve condurre il proprio riesame per determinare se le decisioni dell'Eurosistema relative all'adozione e all'attuazione del PSPP rientrino nelle competenze che le sono conferite dal diritto primario dell'UE e sindacare se tali decisioni siano supportate da sufficienti considerazioni sulla proporzionalità. Sono fenomeni per nulla originali, ma che sono acuitizzati dalle circostanze attuali così drammaticamente avverse.

Come deve essere letta questa capacità auto-adattativa del sistema costituzionale tesa a garantire l'equilibrio dei poteri? Qui siamo di fronte ad un bivio. Per un verso, dovremmo rallegrarci delle battaglie giudiziarie, dato che le democrazie liberali sono migliorate e progredite proprio grazie ai conflitti costituzionali, i quali hanno permesso gradualmente di potenziare pesi e contrappesi. Per un altro, però, che lo scontro tra Stati e Regioni trovi di frequente composizione per il tramite delle sentenze del giudice amministrativo mostra la persistente centralità di questo organo giurisdizionale, chiamato a ricostruire l'esercizio del potere e l'assetto di interessi quali erano prima dell'esercizio del potere e quali risultano dopo l'esercizio del potere, scegliendo quali interessi e quali posizioni debbano prevalere nel caso concreto.

Nei casi citati, infatti, l'amministrazione centrale non cerca nella legge o nel farsi del procedimento la soluzione del conflitto, ma si rivolge al giudice e al processo per la soluzione dello stesso. Perdendo la spinta quale strumento di affermazione del *diritto* alla tutela giurisdizionale dei *diritti*, il processo amministrativo fa emergere elementi di fragilità del sistema che rischiano di esaltare eccessivamente la funzione del giudice stesso, comportando il pericolo di una riorganizzazione del processo decisionale pubblico nel senso di trasferire il potere al giudice e di svuotare la riserva di amministrazione.

Da quando si è iniziato a parlare di “antropocene”, l’idea che il mondo per come lo conosciamo possa finire è tornata al centro della riflessione filosofica e non solo. Era probabilmente dai tempi del serrato dibattito sul “principio disperazione” di G. Anders, che si sarebbe posto in radicale alternatività con il principio speranza di E. Bloch e poi con il principio responsabilità di H. Jonas, che questo tema non era così discusso. Ragionando su questi problemi da diversa e originale prospettiva, in un contributo recentemente ripubblicato in una nuova edizione di un suo celebre lavoro, Ernesto De Martino scriveva, negli anni Sessanta, che «la fine di “un mondo” non significherà la fine “del mondo” ma, semplicemente, “il mondo di domani”» (De Martino, *La fine del mondo*, 2019, 76).

Oggi, la riflessione sembra essersi nuovamente spostata sul rapporto tra l’uomo e il mondo, e con ciò sul diritto inteso come strumento attraverso cui disciplinarne e governarne l’articolazione. La Costituzione italiana, risultato di una fase tutt’altro che pacificata e di grande instabilità, ha ben presente i rischi che, solo vivendo, corre l’umanità. Essa opera in un sistema complesso con la finalità di orientare l’azione della politica, indicando come una “bussola” il modo in cui, verso l’esterno e verso l’interno, chi ha responsabilità decisionali deve porsi. Non offre, tuttavia, il figurino stilizzato di un utopistico mondo di domani né definisce nel dettaglio l’esito del processo trasformativo che pure promette, ma al contempo non si sottrae a scandire con precisione i valori e i principi giuridici che devono orientare l’azione di chi è responsabile, volta per volta, della sua progressiva costruzione, mattone dopo mattone. A seconda del tempo in cui agisce, il “legislatore futuro” trova in essa delle risposte possibili.

Non è un caso se Einaudi, in Assemblea costituente, nel dibattito collegato alla procedura di ratifica del Trattato di Parigi, in un serrato confronto con Croce, evocasse la necessità di farsi «portatori di un ideale umano e moderno di Europa» senza il quale «noi siamo perduti» perché «quella bomba atomica vive purtroppo in ognuno di noi». Vi è l’idea, presente in qualche modo anche in De Martino, per cui il mondo possa esistere sia pur senza l’umanità: «il mondo può finire, e non tanto nel senso naturalistico di una catastrofe cosmica che può distruggere o rendere inabitabile il pianeta terra, ma proprio nel senso che l’umana civiltà può autoannientarsi, perdere il senso dei valori intersoggettivi della vita umana, e impiegare le stesse potenze del dominio tecnico della natura secondo una modalità che è priva di senso per eccellenza, cioè per annientare la stessa possibilità della cultura». In questo quadro, chiosa De Martino, «l’uomo, solo l’uomo, porta l’intera responsabilità», in quanto nulla avviene in modo «indipendente dalle decisioni reali dell’uomo in società» (De Martino, *La fine del mondo*, cit., 70).

Contributo pubblicato il 18 maggio 2020 e disponibile al link <http://www.italiadecide.it/tribuna/francesco-saitto/>

* Ricercatore a tempo determinato in Diritto pubblico comparato, Dipartimento di Scienze giuridiche, Sapienza Università di Roma.

La Costituzione italiana, nel suo implicito rifiuto dello stato di eccezione, è di per sé una risposta all'emergenza permanente in cui vive l'umanità. Fa sua una costellazione di valori, rifiutando al contempo la tirannia di uno sugli altri, con l'obiettivo di inverare l'idea per cui la neutralità rispetto alle diverse visioni del mondo non sia in alcun modo un vuoto di fini. Ambiziosamente, punta a rinsaldare un punto di vista esterno che lo stato di legislazione ottocentesco aveva tradito, funzionalizzando lo stato all'uomo e alla comunità e non viceversa. Per ottenere questo obiettivo vengono valorizzati e si raffinano progressivamente gli strumenti del diritto costituzionale. La politica è orientata così, nella sua discrezionalità, da quei valori che i principi costituzionali rendono giuridicamente vincolanti e che sono pienamente sindacabili in sede di controllo di costituzionalità. La garanzia della costituzione, in questo senso, non è solo un ulteriore livello di "legalità legale", ma rappresenta uno scarto profondo sul piano qualitativo che segna una cesura nella continuità a sostegno di un pieno inveramento del principio libertà. Si punta a presidiare così, stabilmente e mutevolmente a un tempo, l'idea di una *libertà nella liberazione*. Occorre, in sintesi, tenere insieme libertà ed uguaglianza giorno per giorno; e certo non è un compito facile.

La pandemia, si dirà, è diversa dalla bomba atomica: non nasce da un manufatto umano, ma da un virus. Ci riporta però, come detto, alle basi del rapporto tra uomo e mondo e alla dimensione di senso della costituzione che rende l'uomo responsabile per i valori che pone alla base della convivenza nella ricerca di sempre nuovi assetti che siano funzionali a proteggere quell'equilibrio tra libertà e uguaglianza, la cui fragilità è al centro della riflessione dei costituzionalisti. E, a questa altezza, forse occorre ancora una volta ripensare questi fondamentali, per collocarli su un piano perlomeno europeo e prendere così coscienza che la statualità non è statica e le costituzioni non vivono, purtroppo o per fortuna, in una teca di cristallo. Le costituzioni, nella loro capacità di rispondere ai problemi che vengono loro posti, sono scritte per vivere in molti tempi diversi e la discussione sull'unità nazionale, cui ci richiama questa Tribuna, va probabilmente inquadrata entro tali coordinate di riferimento. Non si può per esempio sottovalutare che l'Europa di oggi, sia pur con le sue mancanze, è il risultato della nostra reazione alla più grande minaccia che la vita umana e, con essa, quei principi del liberalismo democratico che ne scandiscono la vita associata hanno subito in questa parte del mondo.

Il rischio, il pericolo della tragedia, è sempre dietro l'angolo. A un certo punto, vi è una accelerazione e i tempi per evitare il peggio si accorciano. A tal proposito, scrive Carlo Levi ne *L'orologio*, che i giorni iniziano a correre e chiediamo: «chi ci ha cacciati dal nostro paradiso? Quale peccato e quale angelo? Chi ci ha costretti a correre così, senza riposo, come gli affaccendati passanti di un marciapiede di Manhattan? O forse è proprio il tempo oggettivo, che, seguendo una sua curva matematica, si accorcia progressivamente, fino a ridursi a nulla, nel giorno della morte?». Il tempo, si risponde Levi attraverso un suo interlocutore, è naturale che si accorci, in quanto «non è altro che la misura dei nostri processi vitali» fino a quando improvvisamente «ci sfugge di mano, e ci pare che corra via

come un cavallo selvaggio, e perdiamo anche la speranza di poterlo seguire con lo sguardo»
C. Levi, *L'orologio* -1950-, 2015, 15-17).

Il tempo è da sempre il banco di prova delle costituzioni che strutturalmente ambiscono a vivere ben oltre la generazione di coloro i quali le hanno scritte, perlomeno dall'età moderna in poi. Tornare ai fondamentali della Costituzione italiana, ripensarne i presupposti, serve per riconquistare la capacità di governare il cambiamento, con ciò domando il tempo che ne sfida la continuità. La Costituzione deve riuscire a governare il suo tempo, per continuare a incidere sul mondo di domani. E solo così vi sono reali *chances* che il tempo non abbia una accelerazione improvvisa.

L'unità nazionale in un periodo di emergenza può essere considerata sotto tre aspetti: come coesione sociale, come unità di intenti tra le forze politiche e come azione consonante delle istituzioni.

Da marzo ad oggi (la fase 1) gli italiani hanno dato una risposta unitaria alla prova cui sono stati sottoposti. Una prova dura ed imprevedibile che ha mostrato come nei frangenti più difficili il senso civico può prevalere. Non si può nascondere tuttavia che l'osservanza ai rigidi divieti cui i cittadini sono stati sottoposti è stata favorita da una certa dose di paura delle conseguenze della trasgressione. Tutto sarà più difficile d'ora in avanti (fase 2). Lo slogan del governo ("Nessuno sarà abbandonato") dovrà fare i conti con una recessione storica. La sua carica retorica si dovrà confrontare con una realtà economica che sicuramente provocherà insoddisfazioni e risentimenti in strati sociali e categorie produttive che si sentiranno esclusi. Non si può dire se ciò provocherà lacerazioni nel tessuto sociale. Ma la strada dei sussidi apre una competizione per ottenerli e se non è accompagnata da un rilancio della produzione porrà il problema del rientro dal debito. Qualcuno dovrà pagare. E la coesione nazionale sarà messa a dura prova.

Sul piano dell'azione delle forze politiche, senza voler prendere posizione tra dove sia il torto e dove la ragione, si deve registrare che maggioranza e opposizione hanno continuato a scontrarsi con toni ruvidi. Vi sono stati anche contrasti all'interno della maggioranza. Insomma, rivolgendosi reciproche e contrastanti accuse e recriminazioni, ognuno è sembrato preoccuparsi troppo degli assetti del dopo emergenza e dei possibili, vantaggiosi posizionamenti per il futuro. Non abbiamo avuto l'ormai mitica "unità nazionale" dei tempi della lotta al terrorismo.

Sul piano istituzionale, non si può dire che i rapporti tra governo e regioni abbiano dato il senso di unità di intenti e di efficace coordinamento. Anzi, credo che, soprattutto ai cittadini ignari e non tenuti a conoscere tutti i complicati risvolti della divisione di competenze tra centro e periferia, si sia trasmessa una sensazione di conflittualità e di divisione, di un'Italia divisa. Alcuni presidenti di regione hanno operato come se fossero indipendenti dal potere centrale. Abbiamo ascoltato proclami di divieto di ingresso nel territorio regionale come se non ci fosse l'art. 120 della Costituzione che lo vieta espressamente. Ai decreti del presidente del consiglio sulle limitazioni alle libertà costituzionali (non su una sciocchezza qualsiasi) si sono contrapposte ordinanze dei presidenti di regione e, a volte, anche di sindaci. Il governo, che pure avrebbe potuto scegliere la strada di un annullamento diretto, in due occasioni ha preferito il ricorso alla

Contributo pubblicato il 18 maggio 2020 e disponibile al link <http://www.italiadecide.it/tribuna/vincenzo-lippolis/>

* Professore ordinario di diritto costituzionale italiano e comparato, Università degli Studi Internazionali di Roma.

giurisdizione amministrativa ottenendo soddisfazione nei riguardi delle regioni Marche e Calabria. Quanto alla legge con la quale la provincia di Bolzano anticipava alcune riaperture, ha annunciato il ricorso alla Corte costituzionale. Prosegue quindi il conflitto nelle sedi giudiziarie esploso a partire dalla riforma del titolo V della Costituzione.

A fronte di questa situazione autorevoli commentatori hanno chiesto la previsione in Costituzione di una clausola di supremazia che faccia prevalere l'interesse nazionale. Sono state anche immediatamente presentate due proposte di revisione costituzionale. In effetti, uno dei maggiori difetti della riforma del 2001 è stato quello di aver cancellato dal testo della Costituzione la nozione di interesse nazionale. Fu un errore grossolano: ogni sistema federale o di regionalismo avanzato prevede la possibilità di superare in determinate situazioni la divisione di competenze per materie con una procedura che faccia prevalere gli interessi unitari. Insomma è una proposta fondata che ha intenti lodevoli. È necessario però considerare altri due aspetti. In primo luogo, richiedere riforme costituzionali, anche giuste, in situazioni di emergenza non risolve nell'immediato il problema. Non si vede come nell'attuale situazione si possa procedere in tal senso e la loro prospettiva rimane un pio desiderio. Del problema dell'assenza di una clausola di supremazia nella Costituzione si sono occupati progetti di riforma abortiti nel corso del tempo, a partire da quello bocciato nel referendum del 2006 e per finire con quello respinto con il referendum del 2016. Il risultato è sotto gli occhi di tutti. È necessario continuare ad operare con gli strumenti che la cassetta degli attrezzi a disposizione offre. E così veniamo al secondo aspetto. La lacuna della nostra Costituzione fa sentire i suoi effetti sull'esercizio della funzione legislativa. Sul piano dell'azione amministrativa opera la previsione, all'art. 120, del potere sostitutivo del governo nei confronti delle regioni. Un tale potere avrebbe potuto essere esercitato nelle vicende dell'emergenza coronavirus, ma il governo ha preferito la strada giurisdizionale. Insomma, il problema è stato di natura politica. Indicazioni più chiare e stringenti da parte del governo, un comportamento più responsabile dei presidenti di regione, un più efficace e tempestivo confronto e raccordo tra centro e periferia avrebbero evitato l'impressione di un paese disarticolato e lo sconcerto tra i cittadini, disorientati da indicazioni diverse, se non addirittura contraddittorie.

Negli ultimi giorni una faticosa trattativa ha portato ad un migliore equilibrio delle diverse istanze. Ma le difficoltà non scompaiono e nella conferenza stampa del 16 maggio, a proposito del rapporto stato-regioni, il presidente del consiglio ha detto: "È un assetto che deve registrare qualche manutenzione: non mi concentro sulle proposte, ma credo sarà giusto fermarsi a riflettere e valutare se si può migliorare qualcosa in questa divisione di competenze". È un buon proposito per il dopo emergenza, anche se si può nutrire qualche fondato dubbio che vi sarà un clima adatto ad una riforma di tale portata. Nel frattempo ci accontenteremo di comportamenti più virtuosi da parte di tutti.

FRANCESCO CLEMENTI*

Se c'è qualcosa che la gestione dell'emergenza Covid ha contribuito a mettere in evidenza per tutti noi è l'equilibrio instabile del rapporto tra lo Stato e le Regioni.

Questa situazione si è manifestata, innanzitutto, riguardo alla materia concorrente per eccellenza in una situazione del genere, ossia la tutela della salute; tema che ha, infatti, mandato palesemente in crisi la dialettica inter-istituzionale disegnata dal Titolo V della Costituzione, facendo sì che più si veniva a diffondere la pandemia tra i cittadini più si veniva ad articolare l'asimmetria delle soluzioni e dei provvedimenti adottati dalle Regioni (e dai Comuni) su tutto il territorio nazionale per contenere la pandemia.

Così, mentre nelle intenzioni del legislatore del 2001 si sarebbe dovuto rafforzare e corroborare la democrazia tanto attraverso il principio di autonomia quanto attraverso quello di sussidiarietà, tramite le canne d'organo di pluralismo istituzionale, questi principi, alla prova della realtà di questi anni – ma a maggior ragione durante questa pandemia – sono stati, per lo più, disattesi.

E ciò è avvenuto innanzitutto per le scelte del Governo che, nella paura di un'estensione pari alla situazione della pandemia del Nord d'Italia su tutto il territorio nazionale, in barba a qualsiasi forma di leale collaborazione, ha scelto un modello di coordinamento con le Regioni assai debole, almeno nel primo mese; rendendo così del tutto secondari anche i luoghi di dialogo e di coordinamento previsti dall'ordinamento, come il sistema delle Conferenze limitatamente utili proprio a costruire quel necessario ed indispensabile clima di fiducia e di dialogo, prodromico esattamente ad evitare la diffusione del coronavirus su tutto il territorio nazionale.

Questa strategia di ritorno ad una supremazia dello Stato a prescindere, in nome e per conto dell'interesse nazionale alla tutela della salute – scelta che ben si intende, sia chiaro –, però ha prodotto nei fatti un doppio movimento: da un lato, il Governo nell'accentrare su di sé quanto più possibile i poteri, ha parzialmente stravolto l'uso delle fonti del diritto, se si vuole nel nome del principio *salus populi suprema lex esto*; dall'altro, le Regioni – messe da subito spalle al muro – si sono mosse, per reazione, sempre più tentando di “strappare” potere decisionale, in maniera disomogenea e reciprocamente incoerente pure tra Regioni finite, provando a recuperare quella minima necessaria dose di autonomia; utile, se non altro, a dare attuazione a quanto nazionalmente veniva deciso.

Se a ciò si aggiungono due ulteriori elementi – ossia, da un lato, le legittime scelte funzionali fatte dai singoli Presidenti in considerazione del fatto che alcune delle regioni più

Contributo pubblicato il 29 maggio 2020 e disponibile al link <http://www.italiadecide.it/tribuna/francesco-clementi/>

* Professore abilitato in prima fascia di diritto pubblico comparato, Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli Studi di Perugia.

coinvolte sono chiamate al voto quest'anno (Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Marche, Puglia, Toscana e Veneto) e, dall'altro, la posizione di evidente asimmetria di posizione tra la figura istituzionale di un Presidente della Regione eletto direttamente e un Presidente del Consiglio sempre più debolmente *primus inter pares*, appare evidente allora che non poteva uscirne nulla di coerente e chiaro.

Sono emerse così, da un lato, una babele di parole, alimentata pure da qualche eccesso di drammatizzazione comunicativa, talvolta pure poco istituzionale; e, dall'altra, appunto, una serie di conflitti in tema tra il Governo e le Regioni, nonostante l'invito costituzionale – anche da parte del Presidente della Repubblica – a rispettare, vieppiù in una situazione simile, i principi di leale coordinamento, di proporzionalità e di sussidiarietà nel confronto reciproco.

Tutto ciò ha fatto sì che i cittadini, inevitabilmente, entrassero in un legittimo stato di smarrimento, scossi da un lato dalle preoccupazioni vere di un virus che, democraticamente, non ha fatto sconti a nessuno; ma, dall'altro, scossi pure da quelle ansie indotte, appunto, da una gestione troppo conflittuale e, dunque, molto confusa, di provvedimenti sovrapposti ed incrociati sul territorio nazionale.

Ci si potrebbe limitare all'analisi di questi dati per invocare il ripristino di un dialogo ordinato.

Eppure, tutti gli elementi di criticità che abbiamo riscontrato in questi mesi, per certi aspetti, sono propri di un tema che precede ed anticipa anche i modi e le forme di come la riforma del Titolo V del 2001 ha ripartito le competenze – compresa la tutela della salute – tra lo Stato e le Regioni: quello dell'interesse nazionale.

D'altronde: se la tutela della salute del Paese durante una pandemia non rappresenta in sé l'interesse nazionale, cosa mai dunque potrà rappresentarlo?

Questo tema, infatti, è il vero nodo della questione territoriale nel nostro Paese, essendo questo un tratto ineliminabile, nel suo versante operativo, del principio di unità ed indivisibilità dello Stato, che è garantito costituzionalmente e che è ritenuto, non a caso, uno dei limiti inespresi – correttamente a mio avviso – della revisione costituzionale.

Pertanto, è proprio nell'ottica dell'interesse nazionale, dentro il più ampio principio di unità e di indivisibilità dello Stato, che si deve a collocare allora la nostra analisi della realtà e quella dei comportamenti dei vari attori istituzionali in reazione all'emergenza Covid così come si sono sviluppati alla luce del Titolo V della Costituzione.

In questa prospettiva, cosa emerge allora a conclusione della c.d. prima fase post-pandemica? Almeno tre elementi.

In primo luogo che la pandemia ha rivelato l'inadeguatezza dell'architettura complessiva del Titolo V, innanzitutto a tutela dell'interesse nazionale. Più volte in questi anni è stato sottolineato questo, e tuttavia è sempre più evidente ormai, a maggior ragione dopo l'esperienza della gestione Covid, la necessità che vi sia un rafforzamento di ciò tramite la presenza nel testo costituzionale di una “clausola di interesse nazionale”; questa, infatti,

potrebbe consentire allo Stato, con legge approvata dal Parlamento a maggioranza assoluta, di intervenire nelle materie di competenza (concorrente o esclusiva) regionale tutte le volte e nei limiti in cui lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, la realizzazione di programmi di interesse nazionale e le grandi riforme economico-sociali; ciò peraltro consentirebbe di porre il rapporto di competenza più in termini di funzioni e di obiettivi che, invece, di materie, non da ultimo perché, come ha spiegato la Corte costituzionale proprio nel dirimere questi conflitti tramite la sua ventennale giurisprudenza costituzionale, questa logica delinea ormai una visione per lo più anacronistica.

In secondo luogo, il fatto che l'interesse nazionale in quanto tale non si può pensare che sia esclusivamente tutelato dal solo Governo nazionale, posto che questo può essere, infatti, ben tutelato anche da una Regione, laddove questa, nel proteggere più ampiamente – ad esempio dal punto di vista sanitario – chi vive in una parte del territorio, abbia adottato provvedimenti e scelte più adeguate rispetto a quelle del Governo, dimostrando quindi che l'interesse nazionale, lungo l'asse della leale collaborazione e del principio di sussidiarietà, si esercita innanzitutto in funzione di *best practices* utili pure come *benchmark* di riferimento per l'intero Paese, prima che con provvedimenti caratterizzati esclusivamente da una applicazione generalizzata su tutto il territorio nazionale. D'altronde, chi potrebbe accusare oggi la Regione Emilia-Romagna o la Regione Veneto di comportamenti lesivi dell'interesse nazionale se, in più di qualche passaggio, si sono mossi in autonomia, cioè con una strategia parzialmente diversa, da quella del Governo nazionale, pur nel rispetto della dinamica dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà?

Naturalmente, il corollario di questo ragionamento è che adottare in risposta ai problemi registrati nel dialogo fra lo Stato e le Regioni durante la prima fase del coronavirus una logica, opposta e contraria, che miri a cancellare interamente l'autonomia regionale, ritornando ad un'automatica idea di supremazia dello Stato, è un errore, in quanto rischia di farci cadere nell'estremo opposto; non da ultimo tenuto conto delle peculiarità territoriali che caratterizzano questo Paese, innanzitutto in ragione della sua conformazione geografica.

In terzo luogo, appare evidente comunque la necessità di alcune riforme “di base” per dare stabilità, pur nella naturale dialettica, alle rispettive linee di demarcazione tra norme di principio e norme di dettaglio nel riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni, onde evitare che, spinti dall'emergenza, per tutelare l'interesse nazionale si faccia strame di ogni forma di dialogo inter-istituzionale.

In questo quadro, le principali riforme da fare vivono di due linee, coerenti ed omogenee tra loro.

La prima. Pur senza passare a un'elezione formalmente diretta del Presidente del Consiglio per bilanciare quella dei Presidenti di Regione, è evidente che il sistema elettorale e la forma di governo del livello centrale dovrebbero essere avvicinati a quello regionale nella loro forza politica, non da ultimo perché quelli vigenti a livello nazionale sono troppo

deboli e quelli ipotizzati – proporzionale, sia pure con sbarramento alto – non sono comunque all'altezza dei problemi, cioè adeguati a risolvere l'asimmetria di posizione.

La seconda. Proprio per rafforzare quel principio di leale collaborazione, si devono rafforzare i presidi centrali di coordinamento inter-istituzionale, a partire dal sistema delle Conferenze o – meglio ancora sarebbe – per il tramite di un Senato dei territori: l'unico luogo capace di far emergere alla luce del sole la dialettica tra lo Stato e le Autonomie, dando reciprocamente quella forza politica e quella dignità costituzionale che la democrazia riconosce ai territori di un Paese per il tramite delle assemblee rappresentative nazionali.

Ora che il *lockdown* va diradandosi, si deve provare a dare soluzione allora ai problemi di un Titolo V rimasto drammaticamente a metà nel 2001, proprio esattamente su due punti chiave, tra forma di Stato e forma di Governo: da un lato tramite l'allineamento delle logiche delle forme di governo (e dei sistemi elettorali) che qualificano l'intero nostro ordinamento, e, dall'altro, tramite l'affermazione definitiva di tutti quegli elementi propri che fanno una compiuta e stabile forma di Stato, come un bicameralismo nazionale espressivo pure dei territori.

Solo così si potrà infatti tutelare adeguatamente, nel dialogo fra lo Stato e le Autonomie, chi decide quando l'interesse nazionale è chiamato in causa, come è accaduto durante questa emergenza pandemica, senza stravolgimenti, conflitti e confusioni.

Cosa ci dicono i primi sei mesi della pandemia da COVID-19 sull'unità nazionale italiana e specialmente sui rapporti tra i livelli di governo?

Parto da lontano. La vita delle comunità umane e degli ordinamenti attraverso i quali si organizzano può essere esaminata secondo una delle grandi dicotomie che strutturano il pensiero umano, la coppia ordinarietà/straordinarietà. Non c'è dubbio che quel che è accaduto da gennaio 2020 si colloca sul secondo versante: l'emergenza COVID esorbita dalla normalità, regolarità, ordinarietà delle cose e ci trasporta in un'altra sfera, come abbiamo purtroppo avuto modo di sperimentare in questi mesi.

È mia convinzione – mi allineo in questo a quanto rilevato da molti psicologi e psicologi sociali – che nei momenti straordinari o di crisi, senza che ci sia bisogno qui di evocare l'etimologia di questa assai utilizzata parola, si enfatizzino i punti di debolezza o di forza, tanto degli individui che dei gruppi umani e delle loro organizzazioni: di solito situazioni di difficoltà rimaste latenti vengono alla luce e diventano impellenti, mentre nei casi più fortunati si scopre di disporre di risorse inattese o sottovalutate.

Pertanto, nelle emergenze, niente di nuovo sotto il sole. O, meglio, niente di qualitativamente nuovo, ma soltanto una moltiplicazione o accelerazione di processi già in atto.

Mi sembra che questo approccio ben si presti a chi voglia cercare di leggere, ancora a caldo, quel che è accaduto nei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali nell'emergenza sanitaria. Nel senso che sono state, per l'ennesima volta vorrei dire, evidenziate le contraddizioni e lacune del regionalismo italiano, come si è venuto configurando in questi cinquant'anni (se consideriamo la creazione delle regioni ordinarie, ma dovremmo risalire ancora più indietro). Ma forse, chissà, è emerso o sta emergendo anche un inatteso punto di forza. Vediamo.

Contraddizioni e lacune. L'incerto regionalismo italiano – incerto fin dall'Assemblea costituente e già dal Risorgimento – è andato evolvendosi tra flussi (di decentramento) e riflussi (di accentramento) fino ad approdare alla revisione costituzionale “quasi-federale” del 2001 e al suo successivo, rapido svuotamento, ulteriormente accentuato dalla crisi economico-finanziaria del 2008. La sfasatura venutasi a delineare tra regioni dotate di apparati amministrativi elefantiaci, di vertici politici vistosi ed esuberanti (non a caso ormai noti come ‘governatori’), di rilevanti (sulla carta) competenze costituzionali, da un lato, e, dall'altro, la pochezza degli output, la debolezza delle identità regionali, la modestia del personale politico, la limitatezza delle competenze effettive era ben chiara già prima dei

Contributo pubblicato il 19 giugno 2020 e disponibile al link <http://www.italiadecide.it/tribuna/tania-groppi/>

* Professoressa ordinaria di istituzioni di diritto pubblico, Università di Siena.

recenti eventi. Così come era chiara una lacuna: l'assenza di adeguati meccanismi di raccordo e collaborazione tra i livelli di governo. Due temi non a caso affrontati (sia pure con soluzioni perfettabili) dalla revisione costituzionale naufragata nel referendum del 2016.

Ebbene, il COVID ha ulteriormente sottolineato questi aspetti di incertezza e difficoltà, tanto più che si è trattato di un'emergenza sanitaria, che è andata a colpire una delle materie nelle quali l'intreccio delle competenze è più marcato: la sanità è in Italia, a differenza di quanto accade in molti altri paesi, la principale competenza delle regioni, sia perché ad essa è dedicata la gran parte dei bilanci regionali, sia per lo spazio che l'autonomia regionale trova nel definire i modelli organizzativi. Nemmeno a tavolino si sarebbe potuto ipotizzare uno stress-test più indovinato per il regionalismo italiano. Purtroppo, però, non si è trattato di uno scenario ipotetico, ma di una dolorosa realtà. E proprio la realtà ha evidenziato la tensione tra esigenze di uniformità e di differenziazione, proprio quelle esigenze cioè che stanno alla base della scelta regionale: necessità di garantire in modo uniforme i diritti, in particolare proprio il diritto alla salute e alla vita, che non ammettono differenziazioni su base territoriale; necessità di tener conto delle differenze nella diffusione del contagio, e quindi di adottare scelte differenziate proprio su base territoriale, specie nella limitazione dei diritti civili e politici che ha accompagnato le misure anti-COVID.

Qui le questioni sono soprattutto due. Risponde l'attuale assetto del riparto delle competenze a un "ragionevole" rapporto tra uniformità e differenziazione? Ragionevole nel senso: sono attribuite al livello statale adeguate competenze per garantire quei diritti che debbono essere assicurati in modo eguale in una Repubblica che è, e deve essere, "una e indivisibile"? E sono attribuite al livello regionale le competenze che richiedono invece una differenziazione territoriale, in una Repubblica che "riconosce e promuove le autonomie locali"? Insomma, la prima questione riguarda l'adeguatezza dell'assetto delle competenze esistente, risultante dalla revisione costituzionale del 2001 e dalla successiva giurisprudenza costituzionale. Seconda questione, secondo nodo istituzionale irrisolto: abbiamo assistito a un incredibile balletto di cifre, di epidemiologi, di conferenze stampa, per non dire di ordinanze spesso contraddittorie e immotivate, il tutto proprio su base territoriale, regionale e finanche comunale. Non si può negare, come mostra anche il confronto con altri Stati decentrati, la Germania in primis, che in parte questa confusione è il prodotto della mancanza di un'adeguata normativa statale sulle epidemie. Tuttavia, essa ha messo in luce l'esigenza non più rinviabile di un coordinamento tra i livelli di governo, a meno di non considerare le telefonate o le videoconferenze tra il Ministro degli affari regionali e i presidenti delle regioni una forma adeguata di 'leale collaborazione'. Una istituzionalizzazione di idonee sedi di collaborazione che vadano oltre la conferenza Stato-regioni e possano declinarsi in forme variabili, più strutturate e includenti (penso all'emarginazione da questi raccordi delle opposizioni a livello regionale), ma anche se necessario più agili (penso qui a una sorta di task force partecipata) è a mio avviso evidente.

Fin qui le debolezze notorie del regionalismo italiano, che, lo ripeto, sono venute ancora una volta alla luce, ancora una volta per chiedere risposte in termini istituzionali. C'è lavoro per i politici e per i giuristi, che però debbono muoversi con la consapevolezza che non si

tratta di un esercizio di “ingegneria costituzionale”. Questi mesi ci hanno fatto fare esperienza, qualora ce ne fosse stato bisogno, delle ricadute che l’assetto istituzionale ha sui diritti, ovvero detto con altre parole sulle vite concrete delle persone. Non ce lo dobbiamo dimenticare.

Tuttavia, volendo vedere i punti di forza, credo che sia emerso in questi mesi un importante aspetto, spesso sottovalutato, che riassumerei come “la forza dell’identità repubblicana”. Intendiamoci: i c.d. ‘governatori’ che hanno cercato di chiudere le frontiere regionali ai ‘cittadini’ di altre regioni hanno pensato di interpretare il sentire dei propri elettori. Ma mi sentirei di avanzare perlomeno il dubbio sul fatto che lo abbiano davvero intercettato. Mi pare invece che i cittadini italiani abbiano ignorato tali sirene, preferendo rivolgersi alla Repubblica e ai principi che ne connotano l’identità: con questo spirito, o, per meglio dire, sulla base di questi principi, in primo luogo quelli di protezione della vita umana e di solidarietà, anche tra generazioni, hanno accolto e rispettato le pesanti limitazioni dei diritti e si avviano ad affrontare le conseguenze economiche. In altre parole, mi pare che l’emergenza abbia dato elementi a chi sostiene, non da ora, che c’è una identità italiana profondamente unitaria che si fonda sui principi costituzionali e che bypassa i confini delle regioni e le loro classi politiche. Una identità che, appunto, definirei repubblicana e che trova la sua espressione ‘naturale’ e per fortuna costante nel Presidente della Repubblica, ma che cerca proiezione e risposte negli organi della rappresentanza politica, in primo luogo nel parlamento e poi, di conseguenza, nel governo. Cerca risposte che purtroppo da molto, troppo tempo non trova, in una classe politica svuotata dalla crisi dei partiti e azzoppata da sistemi elettorali penalizzanti. Questa identità trova il suo nutrimento, il suo humus altrove, fuori dalla politica, nella lingua, nella cultura, nell’arte, nell’istruzione, e anche in principi e valori comuni: sia pure non sempre consapevolmente, quelli costituzionali, voglio credere, primi tra tutti la solidarietà e il rifiuto della violenza, che si radicano nel costituzionalismo del Secondo dopoguerra e che sono anche alla base del progetto europeo.

In conclusione, non solo i noti punti di debolezza, ma anche questa nostra identità repubblicana che a me pare il nostro punto di forza, debbono invitare a una riflessione e a un’azione, nella direzione del ripensamento di una serie di aspetti istituzionali (riparto di competenze; strumenti di collaborazione; rappresentanza politica) che restano i nodi irrisolti di quella comunità umana che ci pregiamo di chiamare “Repubblica italiana”.

**GRUPPO COORDINATO DA GIOVANNA DE MINICO: FULVIA
ABBONDANTE*, GIOVANNA DE MINICO**, MARIA FRANCESCA DE
TULLIO*** E LAURA GRIMALDI******

Sommario: Parte I. Unità, Uguaglianza e Genere

Parte II. Giovani, Donne e Giovani donne

Parte I

Unità, Uguaglianza e Genere

Giovanna De Minico – Maria Francesca De Tullio

1. Quale unità in tempo di pandemia?

Dopo l'11 settembre 2001 Judith Butler ha osservato che i lutti collettivi possono rafforzare l'unità perché fanno emergere il senso di comunità: «si rivela qualcosa di quello che noi siamo, qualcosa che delinea i legami che abbiamo con gli altri, che mostra che questi legami costituiscono quello che siamo»¹. Con questi eventi il corpo rientra con forza nel discorso e nella quotidianità politica. Lo stesso corpo – quello esposto al contatto, allo sguardo, alla violenza, e oggi al contagio – che ci ricorda come l'autodeterminazione sia immersa comunque in una relazione di reciproca dipendenza.

L'eco di queste parole è suonata con forza durante il tempo del Covid-19, che ha mostrato una comunanza di destini, intrinseca al dramma pandemico. Non a caso la crisi sanitaria, poi divenuta economica, ha risvegliato il nostro sentimento di unità nazionale: molte persone hanno intonato l'inno nazionale fuori dai balconi di casa, sentendosi parte di una comunità in lotta per la sua sopravvivenza.

Eppure, proprio il contesto pandemico ha reso chiaro che la relazione di reciproca dipendenza, di cui scrive Butler, non è mai stata paritaria, e che alcuni corpi sono più

Contributo pubblicato il 22 giugno 2020 e disponibile al link <http://www.italiadecide.it/tribuna/fulvia-abbondante-giovanna-de-minico-maria-francesca-de-tullio-e-laura-grimaldi/>

* Ricercatore confermato in Istituzioni di Diritto Pubblico, Università degli Studi di Napoli, Federico II. Abilitata alla II Fascia dal 2018.

** Professoressa ordinaria di diritto costituzionale, Università degli studi di Napoli Federico II.

*** Dottoressa di ricerca in diritto, post-doc all'Università di Anversa.

**** Dottoranda di ricerca in “Diritti Umani. Teoria, storia e prassi”, Università degli Studi di Napoli, Federico II.

¹ J. Butler, *Violence, Mourning, Politics*, in *Precarious life. The power of mourning and Violence*, Verso, London – New York, 2004.

esposti di altri. Qui si vogliono sottolineare in particolare le differenze emerse in termini di genere. Il virus non ha colpito tutti e tutte in modo uguale, ma anzi ha messo a nudo i privilegi e le rendite di posizione pregresse: il Covid è stato più violento su chi già era meno protetta nei rapporti di genere, posizione questa di debolezza acuita dall'addizionarsi a essa di svantaggi sociali, economici e politici. Ad esempio, "restare a casa" è una condanna per chi ogni giorno vive situazioni di violenza domestica, soprattutto se a tale misura si accompagna la chiusura dei consultori. Inoltre, l'epidemia ha moltiplicato quel lavoro di cura che è più spesso affidato alle donne: basti pensare alle accresciute esigenze di igiene, oppure all'accudimento dei bambini e delle bambine con la chiusura delle scuole o all'aiuto nel fare i compiti da remoto.

2. Unità e uguaglianza sostanziale nella Costituzione italiana: il fattore di genere

I rilievi svolti sopra gettano un'ombra sull'apparenza di unità nazionale di cui si accennava, soprattutto se si ricorda che nella Costituzione italiana l'unità è strettamente connessa all'attuazione dei diritti sociali, ed è condizionata all'uguaglianza sostanziale nelle condizioni di vita e di lavoro. Infatti, l'Assemblea costituente aveva ben chiaro che la coesione della società futura si sarebbe potuta fondare solo su un sistema che attaccasse in radice le cause di esclusione: quelle economiche, politiche sociali, così come quelle legate alle discriminazioni di cui all'articolo 3, primo comma, Cost.

La costituzione di un nuovo ordinamento presupponeva uno sforzo di unificazione, che ponesse le premesse per la neutralizzazione di altri conflitti attraverso l'identificazione di interessi condivisi, politicamente determinati. Nella Costituzione del 1948, l'unità politica è stata data dalla volontà di ricostruire i legami civili e politici all'interno di una società devastata dalla guerra e dal regime fascista. Quindi l'unità non si è basata su una coesione e una pace sociale già conseguite, bensì su un progetto di omogeneizzazione della società².

Non a caso ci si è domandati: «fino a che punto coincidevano le idee di libertà, di eguaglianza e giustizia delle singole parti dello schieramento antifascista, quanto prudente e soprattutto dubbioso era invece il giudizio che ciascuna di esse dava sulle altre parti quanto ad adesione alle idee di libertà, di eguaglianza e soprattutto di democrazia?»³. Certo, il suffragio universale⁴ e la forma repubblicana⁵ erano valori condivisi. Tuttavia, già allora era chiaro che nell'ordinamento costituzionale così fondato erano destinati a convivere

² G. Ferrara, *La sovranità popolare e le sue forme*, cit., p. 265. Sull'attuazione concreta di questo progetto: P. Bilancia, *Modello economico e quadro costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996, pp. 113-186.

³ G. Ferrara, *La sovranità popolare e le sue forme*, cit., p. 263.

⁴ C. Mortati, *Commento all'art. 1*, cit., p. 5.

⁵ M. Villone, *Il tempo della Costituzione*, Aracne, Roma, 2014, pp. 24-64.

concezioni e interessi differenti, e in particolare si ripresentava ancora vivo il conflitto di classe, represso dal Regime⁶.

Questo chiariva che il consenso intorno alla Costituzione non poteva essere basato sullo stato di cose presente. Né, vista la recente esperienza del fascismo, poteva essere fondato sull'esclusione e la repressione. Piuttosto, l'accettazione del compromesso costituzionale si è appoggiata sulla promessa di eliminare le cause del conflitto, cioè di ripianare le disuguaglianze interne alla collettività attraverso l'attuazione di riforme in senso sociale⁷. Lo stesso intento ha caratterizzato la discussione sulle autonomie territoriali. Infatti, appariva pressante l'esigenza di riconoscere e garantire il pluralismo locale, evitando però che un eccessivo decentramento del potere esacerbasse i conflitti preesistenti e alimentasse le disuguaglianze Nord-Sud⁸.

Queste ragioni danno corpo a una lettura dell'articolo 3 che viene illuminata innanzitutto dal suo secondo comma, quello che garantisce l'uguaglianza sostanziale, imponendo un trattamento di favore per chi parte da posizioni di svantaggio.

3. Le disuguaglianze di genere durante il Covid-19

Nel discorso svolto sull'art. 3 Cost. rientra naturalmente anche la necessità del superamento delle discriminazioni di genere, formali e soprattutto sostanziali. Il riferimento è innanzitutto al cd. 'lavoro riproduttivo' – prevalentemente femminile – che resta invisibile nonostante sia necessario al sistema economico attuale, in quanto volto assicurare il benessere dei soggetti consumatori e lavoratori. Né oggi il problema è risolto dalla crescente occupazione delle donne – specie di quelle bianche e socialmente avvantaggiate – che anzi sta spostando il carico su soggettività femminili ancora più marginalizzate, immigrate e in condizioni di lavoro precario e sottopagato.

Da tempo il movimento femminista chiede la redistribuzione di questo lavoro⁹ secondo direttrici di uguaglianza sostanziale. E per renderlo innanzitutto visibile, ne viene rivendicata l'emersione e retribuzione, attraverso un salario¹⁰ oppure, in altri casi, un

⁶ C. De Fiores, *Masse, nazione e nazionalizzazione delle masse*, in G. Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Jovene, Napoli, 2009, p. 2267.

⁷ P. Calamandrei, *Discorso sulla Costituzione*, 1955, pubblicato da La Scuola di Pitagora, Napoli, 2007.

⁸ Cfr., ad es., Assemblea Costituente, Seduta pomeridiana di venerdì 7 marzo 1947, Intervento di Oliviero Zuccarini, pp. 1875-1879; Seduta pomeridiana di venerdì 7 marzo 1947, Intervento di Francesco Saverio Nitti, pp. 1915-1916; Seduta del 10 marzo 1947, Intervento di Pietro Nenni, pp. 1945-1946; Seduta dell'11 marzo 1947, Intervento di Palmiro Togliatti, p. 2001-2002; Seduta del 27 maggio 1947, Intervento di Tiziano Tessitori, pp. 4236-4237, e Intervento di Luigi Preti, pp. 4240-4244.

⁹ Zemos98, *Pedagogy of Care / Open Paper*, in http://zemos98.org/descargas/Care_OpenPaper_ZEMOS98.pdf.

¹⁰ N. Cox – S. Federici, *Counter-Planning from the Kitchen*, in *Caringlabor.wordpress.com*, 20/10/2010, in <https://caringlabor.wordpress.com/2010/10/20/nicole-cox-and-silvia-federici-counter-planning-from-the-kitchen/>.

‘reddito di cura’¹¹, come una forma di reddito di base orientato a compensare lo svantaggio sociale, razziale e di genere causato dall’invisibilità del lavoro riproduttivo.

Tali osservazioni valgono a sottolineare che l'emergenza sanitaria ha solo aggravato un contesto già problematico per l'uguaglianza, e quindi per l'unità. Infatti, vi era già un inadempimento dei compiti sociali dello Stato: soprattutto nei territori svantaggiati del Meridione, esso si è mostrato incapace di farsi carico della rimozione degli ostacoli in questione, attraverso politiche attive di inclusione e sostegno. Rispetto a questa disparità esistente, il decisore dell'emergenza ha agito in modo asimmetrico, ma non avvantaggiando chi si trovava in situazione di svantaggio, bensì all'opposto. E non si può affermare che tale comportamento sia giustificato dall'emergenza, in quanto quest'ultima di per sé non può alterare i principi irrinunciabili della Costituzione. Questi ultimi rappresentano il nucleo identitario dell'ordinamento, senza il quale si arriverebbe alla rottura e quindi all'apertura di una nuova fase costituente.

In tale scenario, il lavoro riproduttivo è stato appesantito da ulteriori carichi, con la chiusura delle scuole e dei centri educativi e riabilitativi. Inoltre, le misure di confinamento hanno reso ulteriormente precaria l'esistenza di quelle donne cui era stato esternalizzato il lavoro di cura domestica, che sono soprattutto donne immigrate, come si diceva in apertura; né è stato previsto per questi casi un adeguato sostegno al reddito. Persino il lavoro di cura più celebrato dai *media*, quello ospedaliero, è stato reso invisibile nei luoghi decisionali. L'appello delle scienziate italiane pubblicato il 30 aprile ha messo in luce che il 50% del personale medico e il 77% di quello infermieristico è donna, sebbene le Commissioni tecniche nominate dal Governo siano prevalentemente maschili¹².

Non a caso, il Green New Deal for Europe e il Global Women's Strike (GWS) and Women of Colour hanno rivendicato con maggior forza il reddito di cura durante l'emergenza¹³, trovando uno spazio accresciuto in tante mobilitazioni che in Italia hanno rivendicato il ‘reddito di quarantena’, un reddito incondizionato per sostenere chi è rimasto/a disoccupato/a, chi non si vede garantite le necessarie misure di sicurezza sul lavoro, chi già da prima dell'emergenza difendeva il ‘reddito universale di base’... E questa necessità è rimasta attuale nella fase 2, se è vero che il 72% delle persone rientrate a lavoro il 4 maggio sono uomini¹⁴.

¹¹ G. D'Alisa, *Reddito di cura*, 20/4/2020, in *Comune-info.net*, in <https://comune-info.net/reddito-di-cura/>.

¹² *Le scienziate italiane: «Prendiamo un equilibrio di genere»*, in *Corriere.it*, 30/4/2020, in <https://www.corriere.it/cronache/20-aprile-30/scienziate-italiane-pretendiamo-equilibrio-genere-4bdc7270-8ac4-11ea-a2b6-e57bd451de7e.shtml>.

¹³ Global Women's Strike (GWS) and Women of Colour GWS – Green New Deal for Europe, *Open letter to governments – a care income now!*, in https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSfJS_qM-zyn4ig2YajtyO1BLOSTu4daOu7_BlQup-7fGIhw/vienform.

¹⁴ R. Amato, *La pandemia aggrava la condizione femminile: Il 72% dei lavoratori che rientrano il 4 maggio sono uomini*, in *Repubblica.it*, 1/5/2020, in https://www.repubblica.it/economia/2020/05/01/news/il_72_dei_lavoratori_che_rientrano_il_4_maggio_sono_uomini_donne_italiane_ancora_piu_a_rischio-255370123/?ref=tepr.

4. Conclusioni: nuove politiche sociali o immobilismo di genere?

Le discriminazioni evidenziate richiedono delle politiche di genere che siano innanzitutto politiche sociali attive, come richiede l'articolo 3 Cost.

A tal fine è necessaria un'azione politica che metta a fuoco il volto e la grandezza delle disuguaglianze.

Per riformare l'esistente non si può saltare la prima mossa: la conoscenza dei fatti. Sarà il decisore politico a dover acquisire tale cognizione di causa essendo colui che dovrà intervenire sulle disuguaglianze per livellarle. Ma, una volta assunti i dati, il legislatore non li dovrà tenere stretti a sé, perché sono destinati a noi cittadine/i e quindi andranno resi liberamente disponibili in modo continuativo, secondo un flusso aggiornato e in una modalità intellegibile.

Il 28 maggio l'Istat ha pubblicato dati significativi che compongono il quadro numerico del fenomeno¹⁵: ad esempio, risulta che «gli occupati uomini lavorino in settori a basso rischio nel 62,9% dei casi, contro il 37% delle donne», e che «restringendo l'attenzione alle donne con almeno un figlio al di sotto dei 6 anni d'età, sono 951 mila quelle occupate in settori attivi, a fronte di circa 353 mila impiegate nei settori sospesi». Sicché, l'aumento del rischio ha colpito soprattutto le donne, e ha ulteriormente aggravato la già difficile conciliazione della vita personale con quella lavorativa. Ma la questione difficilmente è emersa nel dibattito pubblico e non ha rappresentato l'oggetto consapevole di decisioni politiche, e ciò è dovuto alla scarsa attenzione riservata ai momenti della raccolta e della pubblicazione dei *dati*.

L'ignavia nel rilevare i dati, e a maggior ragione nell'aprirli, è già un atto politico: ha l'amaro significato di chi vuole ignorare un dislivello per non appianarlo. Non a caso il percorso europeo della *better regulation* – a parte il vizio di un eccesso di *deregulation* – ha insegnato che le politiche devono tenere conto delle evidenze emerse dai dati di fatto e delle carenze nelle precedenti scelte regolative. Di conseguenza, l'assenza di informazioni sul contesto e su quanto fatto in precedenza sono gli indici sintomi di una debole volontà di intervenire con azioni di genere solide, adeguate e *reasonable* rispetto all'obiettivo ultimo: ideare discipline asimmetriche *in bonam partem*.

E, considerato che il Governo – per altri aspetti della pandemia – non si è mosso se non assistito dal supporto ancillare del comitato tecnico di turno, perché non ha avvertito un analogo bisogno per le discriminazioni di genere? Perché ha messo in campo aiuti pubblici per i consultori antiviolenza senza una quantificazione comprovata del loro effettivo

¹⁵ R. Monducci, *Affare assegnato riguardante le ricadute occupazionali dell'epidemia da Covid-19, azioni idonee a fronteggiare le situazioni di crisi e necessità di garantire la sicurezza sanitaria nei luoghi di lavoro*, atto n. 453, Audizione dell'Istituto nazionale di statistica, 11^a Commissione "Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale" Senato della Repubblica, 28/5/2020, in https://www.istat.it/it/files/2020/05/Istat_Audizione-Commissione-Lavoro_28maggio2020_EC.pdf.

bisogno? Perché quando si è trattato di disegnare modalità di lavoro miste, in presenza e da remoto, solo le donne sono state confinate tra le mura domestiche? Non è forse il tentativo di tornare indietro di anni, congelando le legittime aspettative femminili di attivismo politico e di apporto lavorativo per restituire ai lavoratori l'integrale rendita di posizione, appena scalfita dagli anni di lotte femminili?

Questa non è la sede per rispondere alle domande, ma per prendere atto di un esito: è stata messa in campo una politica presumibilmente irragionevole perché galleggiante sopra la realtà, che pretende di conformare senza prima conoscerla. L'effetto finale sarà la non ottemperanza alla promessa di 'curare l'Italia', nonostante uno dei decreti la evochi.

In luogo di rientrare nello *status quo ante*, soluzione insoddisfacente per chi già viveva una condizione di esclusione e di disagio, che l'emergenza ha solo aggravato, dovremmo orientarci verso una normalità atipica: tale è una situazione diversa da quella che era prima. Dovremmo provare a uscire dall'immobilismo di una società chiusa in caste sociali e riserve di genere, nei cui steccati ognuno tiene ben stretta la sua dotazione originaria che rappresenta una fortuna incontestabile; dovremmo preparare un futuro per noi e per i nostri figli, che non sia la ripetizione di un copione già recitato, perché quel film rimanda a un modello economico e sociale ancora profondamente patriarcale e fermo nel tempo. L'emergenza, analogamente a come avviene per le vite dei singoli, deve essere un'occasione di crescita anche per lo Stato inteso come apparato. E la crescita, in un'interpretazione costituzionalmente orientata, può significare soltanto una cosa: rimozione degli ostacoli.

Oggi il Governo sta chiedendo giustamente solidarietà all'Unione Europea, perché l'uscita dall'emergenza non lasci indietro territori e comunità. Ma questa richiesta è credibile solo se lo Stato, in prima persona, si muoverà verso l'inclusione e l'uguaglianza per dare a ogni persona le stesse *chance* dell'altra e perché il domani non sia uguale a ieri.

L'unità passa attraverso l'uguaglianza, e l'uguaglianza è cambiamento.

Parte II

Giovani, Donne e Giovani Donne

Fulvia Abbondante – Laura Grimaldi

L'Italia non è un paese per giovani e per le donne, volendo parafrasare il titolo di un bel film di qualche anno fa. Lo è ancor meno per le giovani donne.

Dati alla mano la letalità del Coronavirus incide in maniera prevalente sugli anziani e, quindi, da un punto di vista epidemiologico, sono loro la fascia più vulnerabile dell'intera popolazione. Ma spostando l'attenzione dalle informazioni puramente cliniche alle conseguenze sul piano sociale le vittime più colpite del dopo pandemia saranno soprattutto i giovani. Le misure di confinamento adottate per contrastare il propagarsi dell'agente patogeno hanno prodotto conseguenze drammatiche in termini di formazione, di lavoro e di scelte di vita. L'inevitabile e necessaria crescita del debito pubblico graverà principalmente sulle nuove generazioni.

Il Covid-19 ha, però, solo amplificato tendenze già in atto. Il nostro paese vanta il record europeo di Neet, termine che definisce gli under 35 che non studiano, non hanno una occupazione e non sono impegnati in percorsi di formazione, che lasciano tardivamente la casa natale e con l'età media più elevata alla nascita del primo figlio.

Sul piano professionale e lavorativo subiranno le conseguenze più gravi i lavoratori in proprio o con contratti a tempo determinato, che sono in prevalenza giovani, esposti alla disoccupazione o a una ancora più accentuata precarizzazione. Sulla qualità dell'istruzione, invece, influiscono diverse variabili, come l'abilità di scuole e Università di attuare efficacemente la formazione a distanza, le *digital skills* di docenti e discenti, nonché il contesto sociale di appartenenza e il sostegno economico e umano dei genitori.

Secondo una recente indagine promossa dal Ministero per le pari opportunità e condotta da Ipsos, il 60 % della popolazione giovanile si sente a rischio ed è disposto a modificare *in pejus* i propri progetti di vita.

Tali aspetti, peraltro, incidono in maniera ancor più significativa se la dimensione giovanile interseca quella femminile e territoriale. In sostanza l'effetto moltiplicatore discriminatorio, prodotto dalle conseguenze, di breve e di lungo periodo, per la diffusione dell'agente patogeno, ha determinato e determinerà un divario ancora più importante quanto all'occupazione, alla formazione e al sensibile arretramento delle seppur piccole conquiste per la garanzia di alcuni diritti che, negli ultimi anni hanno visto l'Italia, anche se con grandissima difficoltà e lentezza, allinearsi agli altri paesi europei. Si pensi soltanto a titolo di esempio alla violenza di genere che già prima del Coronavirus era divenuta un'emergenza nazionale per il crescente numero di omicidi, maltrattamenti domestici e per l'aumento esponenziale di altre forme di brutalità più subdole e meno conosciute come la violenza economica. La risposta esclusivamente giudiziaria, come da tempo sottolineato,

non è sufficiente a garantire un'effettiva tutela delle vittime, in quanto è necessario predisporre reti di protezione – il sostegno ai centri anti violenza, piani di sostegno economico e psicologico alle vittime – attivate dallo Stato per consentire alle donne di sottrarsi alla spirale di prepotenza subita.

Si pensi ancora alla difficoltà di ricorrere all'interruzione volontaria di gravidanza per il bassissimo numero di centri di sanità pubblica che forniscono tale prestazione non solo per le forti contrazioni della spesa in materia sanitaria – circostanza questa emersa in maniera esemplare proprio con l'esplosione del contagio – ma anche per l'alto numero di obiettori di coscienza che incide fortemente sul diritto delle donne ad autodeterminarsi.

Quanto agli aspetti più spiccatamente economici le necessarie politiche di contenimento messe in atto durante la diffusione del contagio produrranno una contrazione sul mercato del lavoro con il pericolo che i giovani, ancor più se donne soprattutto del Meridione d'Italia, altamente formate e qualificate, si troveranno a scegliere fra precarietà o relegazione nell'ambito familiare con una perdita significativa in termini di capitale umano.

Il Covid-19 ha avuto, sul piano psicologico e sociologico, il merito di aver messo in luce anche gli aspetti strutturali che hanno favorito il perpetuarsi delle differenze di genere nel nostro paese: la difficoltà delle donne di conciliare tempi di lavoro e tempi di cura dei bambini e degli anziani (il cd. *double care*) che da sempre gravano esclusivamente sul genere femminile.

Smart working e telelavoro sono soluzioni al problema del doppio ruolo solo se supportate da politiche in grado di garantire un alleggerimento dei carichi familiari

Da anni la dottrina sociologica insiste sulla necessità di modificare il nostro modello di *welfare* italiano basato sullo schema *male breadwinner* per orientarlo verso un sistema più attento anche ai diritti delle donne e delle giovani generazioni.

Come già aveva intuito con grande lungimiranza Teresa Mattei nel dibattito in Assemblea Costituente – che volle con forza introdurre nella formulazione dell'art. 3, comma 2, l'inserimento dell'inciso «di fatto» – le vere ragioni della discriminazione si annidano nella costruzione e rigidità del modello sociale. La questione 'uguaglianza' e dunque unità e solidarietà non si risolve con l'attuazione della sola parità formale – oggi largamente raggiunta – principio fondamentale ma non sufficiente a garantire quelle trasformazioni radicali in grado di tenere insieme unità e differenza e ad adattare al mutamento delle esigenze che ogni tempo e ogni struttura sociale richiede.

Gli studi interdisciplinari insistono sulla necessità di modificare il nostro modello di *welfare* italiano basato sullo schema *male breadwinner* per orientarlo verso un sistema più attento anche ai mutamenti sociali in atto, del rilancio del Sud Italia anche rispetto alle sue eccellenze all'Università, alla Ricerca scientifica nell'ottica di una solidarietà interregionale che sembrava superata.

Il dopo Covid rappresenta dunque un banco di prova importante stante i consistenti investimenti messi in campo dall'Italia e dall'Europa per far fronte al peggioramento economico.

Due i possibili percorsi che il nostro legislatore ha davanti. Il primo è la riproposizione di strade già battute, in particolare agendo sul modello sociale discriminante con interventi 'tamponi' senza incidere sui fattori che producono (e in questa particolare congiuntura, come detto, potenziano) la diseguaglianza, oppure finalmente ripensando a una serie di azioni in grado di promuovere uno schema sociale capace di essere inclusivo sia nei confronti delle giovani generazioni sia delle differenze di genere.

Potrà un piccolo invisibile virus essere l'occasione per andare avanti o sarà l'ennesimo alibi per rimanere dove siamo? O peggio per tornare indietro?

Il principio di leale collaborazione e il dovere di solidarietà sociale come strumenti dell'unità

1. Le emergenze di per sé predispongono all'unità, al ritorno alle istituzioni centrali. Di fronte a condizioni *extra ordinem*, le decisioni sono assunte da pochi o da un solo organo; il pluralismo istituzionale evapora, perché i meccanismi decisionali complessi richiedono una mediazione politica e tempi più lunghi.

Si tratta di una regola confermata dagli eventi storici. Persino il movimento marxista - internazionalista per definizione - durante la Seconda guerra mondiale rispolverò, grazie a Stalin, il patriottismo nazionale, volto a rafforzare un'idea di un solo popolo sovietico e di difesa di un territorio unico, luogo di identità e di comune cultura (Stalin, *Il marxismo e la questione nazionale*). Era necessario fare leva su questi sentimenti antichi di appartenenza a una comunità politica coesa e indivisa per indurre il popolo sovietico a prendere parte in un conflitto che vedeva protagonisti gran parte dei paesi capitalisti, quegli stessi che la Russia aveva fino allora combattuto. Era, altresì, necessario ritrovare un'unità patriottica, il solo strumento capace di far accettare i venti milioni di morti che contò l'Unione sovietica.

2. Nelle democrazie contemporanee, l'assetto decentrato o regionale espone tutti gli enti territoriali a una dialettica interna a volte conflittuale; ma ciò costituisce un tratto positivo di questa forma di stato. Solo negli Stati autoritari e paternalistici si riscontra una (apparente) assenza di conflitti. La democrazia pluralista è la sola forma di stato capace di generarli, legittimarli e assorbirli; ciò vale anche per le autonomie territoriali che instaurano con lo Stato centrale una sana dialettica.

L'elemento dissonante risiede, semmai, nella scarsa legittimazione che nutrono reciprocamente i due enti territoriali, ossia nell'uso assai parco e distratto del principio di leale collaborazione.

Vi sono indubbiamente anche questioni costituzionali irrisolte che nella pandemia hanno rivelato tutta la loro pervasività: per quanto la riforma del Titolo V del 2001 sia stata corretta e meglio conformata al dettato costituzionale, grazie all'apporto interpretativo costante e certosino della Corte costituzionale, è proprio la questione relativa alla competenza legislativa concorrente - cui si annovera anche la tutela della salute - quella che in questi venti anni ha dato luogo alla maggior parte del contenzioso; va da sé che in condizioni emergenziali i contrasti interpretativi e le reciproche rivendicazioni di potestà potessero inasprirsi.

Contributo pubblicato il 3 luglio 2020 e disponibile al link <http://www.italiadecide.it/tribuna/ines-ciolli/>

* Professore associato di diritto costituzionale, Facoltà di Giurisprudenza, Sapienza Università di Roma.

Non è trascurabile il fatto che tra le Regioni più colpite dall'epidemia ve ne siano alcune tra quelle che avevano avanzato una richiesta di differenziazione *ex art.* 116, comma 3, anche in materia di tutela della salute, rivendicando così una potestà esclusiva. A posteriori ciò ha evidenziato una tendenza a risolvere le questioni sanitarie senza una condivisione con il centro, ma la tutela della salute, più di altre materie, soprattutto in condizioni di straordinarietà, richiede una certa omogeneità sia nell'erogazione dei servizi, sia nell'organizzazione sanitaria. Allo stesso tempo, proprio la pandemia ha, altresì, richiesto uniformità d'interventi e di tecniche di rilevamento statistico affinché i dati fossero confrontabili tra di loro. Il tentativo delle Regioni di accentrare i poteri equivale, a mio avviso, in una presa di distanza sia da un regionalismo di tipo solidale, in cui le Regioni meglio attrezzate collaborano con quelle che presentano maggiori difficoltà o sofferenze, sia dall'attuazione del principio di leale collaborazione tra il centro e la periferia. In tempi di crisi causata dal virus Covid 19 non solo questo si è maggiormente evidenziato, ma per certi profili si è manifestato in modo del tutto nuovo: la solidarietà non era necessariamente invocata dalla regioni più povere nei confronti di quelle finanziariamente più dotate, ma da quelle più colpite dal virus verso le altre. Il numero di contagi al Nord ha richiesto l'intervento di personale sanitario e l'invio di attrezzature dalle regioni del Sud, in una condizione rovesciata rispetto al passato. L'obbligo di esercitare il principio di leale collaborazione e il più generale dovere di solidarietà, quando sono stati esercitati simultaneamente, hanno permesso di mantenere uno standard di prestazioni sanitarie volto a soddisfare almeno il livello essenziale anche nelle Regioni che versavano in una condizione di emergenza. In altre parole, differenziazione e omogeneità di trattamento hanno potuto coesistere proprio grazie a questi due fattori, che hanno contribuito sia ad adattare le decisioni politiche alle diverse necessità territoriali, sia - in definitiva- a tenere unita la Repubblica.

3. Alla luce di queste considerazioni, la questione dell'unità deve essere declinata ponendo al centro dell'attenzione i rapporti tra Stato e Regioni e deve essere focalizzata sulla ricerca di un possibile equilibrio tra unità statale e regionalismo, che la pandemia sembra aver rimesso in discussione.

La riflessione su emergenza sanitaria e governo del territorio non è affatto nuova. Alcune suggestioni di Michel Foucault ci ricordano questa necessaria oscillazione tra centro e periferia, che non può tradursi nella cancellazione di uno dei due poli.

Nel ciclo di lezioni tenute al Collège de France nell'anno 1977-1978, (poi pubblicate in *Sécurité, territoire et population*) proprio a proposito delle epidemie, Foucault metteva in relazione i meccanismi autoritativi che devono essere adottati in casi di emergenza e devono avere un carattere nazionale, con le misure di sorveglianza che riteneva invece dovessero essere approntate a livello locale. Foucault sottolineava, a tal proposito, l'importanza che le città rivestivano in merito al controllo delle epidemie (nella *surveillance hiérarchique* "c'est la cité hâtive et artificielle, qu'on bâtit et remodèle presque à volonté" come ha sostenuto in *Surveiller et punir*).

La riflessione di Foucault, dunque, non solo non nega in radice la presenza di un livello politico territoriale anche più vicino ai cittadini, ma conferma la necessaria presenza di due poli normativi competenziali, uno locale, l'altro statale.

Anche nel nostro ordinamento, nell'emergenza sanitaria i sindaci assumono le vesti di commissari del governo ed esercitano un potere di ordinanza che permette loro di modulare a livello locale le prescrizioni legislative nazionali, adattandole alle differenti esigenze territoriali. Ciò a me sembra confermare la bontà di un livello territoriale plurale, purché le disposizioni di carattere generale e fondamentale promanino dall'autorità centrale, in modo che la differenziazione non sconfini nella disuguaglianza.

4. In altre parole, anche in tempi di pandemia, l'unità deve essere intesa non come un ritorno a un'unica potestà legislativa statale, ma come una conferma della efficacia del modello regionale cooperativo, più in linea con il dettato costituzionale e maggiormente efficace laddove sussistano le condizioni di emergenza. Tale modello richiede senza dubbio la massima espressione del dovere di solidarietà e del principio di leale collaborazione.

Per essere più chiari, l'intervento di Massimo Luciani e Cesare Pinelli da una parte e di Anna Finocchiaro dall'altra, rappresentano le due facce di una stessa medaglia e due modi, entrambi irrinunciabili, di concepire l'unità politica. Potremmo considerarli due modi di essere del dovere di solidarietà che si esplicita non solo nell'art. 2, ma anche nell'art. 5 Cost.

Nella relazione dell'anno 2019 è la stessa Presidente della Corte costituzionale a connettere i due piani, solo apparentemente distinti: sostiene, infatti, Marta Cartabia che «se c'è un principio costituzionale che merita particolare enfasi e particolare attenzione è proprio quello della «leale collaborazione» - *risvolto istituzionale della solidarietà* (corsivo mio) - su cui anche la giurisprudenza della Corte costituzionale non si stanca di ritornare». Insomma, solidarietà e leale collaborazione risultano strettamente connesse e volte a costruire una comunità nazionale e una concezione unitaria della Repubblica.

Se della leale collaborazione- che non è stata particolarmente osservata, né attivata durante la pandemia- si è maggiormente ragionato, del dovere di solidarietà come elemento cardine dell'unità politica si è dato meno conto in questi anni.

Per quanto i doveri avessero riscosso una minore attenzione nel dibattito in Assemblea costituente, lo stesso Ruini - nella discussione che avrebbe portato alla stesura dell'art. 2 della Carta costituzionale- ricordò non solo il loro legame imprescindibile con i diritti, ma anche con la solidarietà sociale. Era già abbozzata l'idea che il dovere di solidarietà fosse un elemento «necessario per la sopravvivenza della comunità civile», come ha ricordato Alessandro Morelli (ne *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*).

A questo proposito, vorrei ricordare che il dovere di solidarietà, inteso come fondamento e collante della costruzione di una comunità politica, sembrerebbe essere stato percepito come tale anche nei Trattati dell'Unione europea, ove è evocato non solo in materia di diritti sociali (Capo IV della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione), ma anche

come strumento di mutuo sostegno (e di leale collaborazione?) tra gli Stati membri (art. 222 del Trattato sul funzionamento dell'Unione) proprio nei momenti dell'emergenza.

Che si tratti di un segnale dell'avviata costruzione di una comunità politica europea?

GIUDITTA BRUNELLI*

1. Un dibattito sul tema dell'unità nazionale alla prova della pandemia evoca necessariamente il ruolo svolto in questa drammatica circostanza dal Presidente della Repubblica, le cui dichiarazioni si sono rivelate cruciali e determinanti sotto diversi aspetti. In primo luogo, per il rilievo conferito al sentimento dell'unità nazionale e alla sua stessa definizione; in secondo luogo, per il richiamo forte all'esigenza di una risposta collaborativa dello Stato e del sistema delle autonomie (soprattutto regionali) alle complesse questioni poste dall'emergenza sanitaria; ancora, per la presa di posizione in tema di correttezza dei procedimenti decisionali seguiti per fronteggiare l'emergenza, con la valorizzazione del ruolo del Parlamento.

2. Nel discorso pronunciato in occasione della festa del 2 giugno, Mattarella ha parlato della «sostanziale unità morale» degli italiani come «vero cemento che ha fatto nascere e tenuto insieme la Repubblica» e che ancora oggi ci fa sentire «legati da un comune destino». È interessante il riferimento all'ambito morale, che allude a fattori di ordine sociale e culturale, a «qualcosa che viene prima della politica e che segna il suo limite», al «sentirsi responsabili l'uno dell'altro. Un ambiente sociale con l'altro. Tutti parte di una stessa storia. Di uno stesso popolo». Un «sentimento profondo», un legame di responsabilità reciproca che ha precise ricadute in termini giuridici: solidarietà, eguaglianza, garanzia dei diritti fondamentali, inderogabilità dei doveri costituzionali. Si tratta – per usare le parole di Vassalli a commento di una famosa sentenza del 1966, che proprio di “sentimento nazionale” si era occupata – di quelle «esigenze permanenti della comunità» che costituiscono «un bene permanente, superiore ed irrinunciabile (...) dello Stato democratico italiano».

3. Il 27 marzo precedente, nella dichiarazione già ricordata, il Capo dello Stato aveva auspicato che le risposte alla crisi potessero «essere il frutto di un impegno comune, fra tutti: soggetti politici, di maggioranza e di opposizione, soggetti sociali, governo dei territori. Unità e coesione sociale sono indispensabili in questa condizione». Com'è noto, la Corte costituzionale ha precisato che la rappresentanza dell'unità nazionale affidata dalla Costituzione al Capo dello Stato (art. 87, comma 1) è rappresentanza sia «dell'unità territoriale dello Stato» sia – e soprattutto – «della coesione e dell'armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica». Una funzione, dunque, di «equilibrio costituzionale», dal cui mantenimento «dipende la concreta possibilità di tutelare i diritti fondamentali, che in quell'equilibrio trovano la loro garanzia generale e preliminare».

Contributo pubblicato il 6 luglio 2020 e disponibile al link <http://www.italiadecide.it/tribuna/giuditta-brunelli/>

* Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Ferrara.

Quanto al profilo della coesione territoriale, non vi è dubbio che il richiamo presidenziale sia stato implicitamente motivato anche dalla situazione confusa venutasi a creare nei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali, in particolare le Regioni, con una incertezza di competenze tradottasi in una produzione normativa confusa (si pensi alle tante ordinanze in ambito regionale e locale), caratterizzata da conflitti e sovrapposizioni con la normazione statale che hanno determinato scarsa efficienza, tensioni politiche talora assai aspre e un senso di smarrimento nell'opinione pubblica, frastornata anche da un notevole caos comunicativo. Lo stesso tema, peraltro, era già stato affrontato nella precedente dichiarazione del 5 marzo, nella quale si legge: «Alla cabina di regia costituita dal Governo spetta assumere – in maniera univoca – le necessarie decisioni di collaborazione con le Regioni, coordinando le varie competenze e responsabilità. Vanno, quindi, evitate iniziative particolari che si discostino dalle indicazioni assunte nella sede di coordinamento». Si è insomma confermata, in un momento tanto difficile, l'esistenza di un problema generale di dislocazione dei poteri, da superare attraverso l'identificazione di adeguate sedi e formule cooperative e, forse, anche tramite la revisione dell'assetto complessivo delle autonomie territoriali, per correggerne le più vistose incoerenze.

4. Nella dichiarazione del 27 marzo vi è poi uno specifico passaggio relativo alle distorsioni subite dal sistema delle fonti nella gestione di questa complessa situazione. Laddove, infatti, si afferma che le rigorose ma indispensabili misure sono state adottate «con norme di legge», norme, quindi, «sottoposte all'esame del Parlamento», si cerca di chiudere la polemica sull'uso ampio e del tutto inedito dei DPCM: atti dall'incerta natura giuridica, che accentrano il potere di decisione nelle mani del Presidente del Consiglio, escludendo il Parlamento (oltre che lo stesso governo nella sua collegialità) e sottraendosi al controllo del Capo dello Stato – oltre che, eventualmente, della Corte costituzionale (in quanto atti privi di forza di legge). A questo indiscutibile vulnus costituzionale si è inteso porre rimedio attraverso il decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020, destinato a dare un fondamento giuridico più solido alle misure fino a quel momento adottate e a regolamentare l'uso dei DPCM. Proprio a ciò si riferiscono le affermazioni del Presidente della Repubblica appena ricordate, delle quali si trova un riflesso nell'informativa svolta al Senato il 27 marzo dal Presidente del Consiglio, secondo il quale il decreto legge n. 19 ha «trasferito in fonte di rango primario, tipizzandole, le misure di contenimento da adottare per contrastare i rischi derivanti dalla diffusione del virus» e ha introdotto «una più puntuale regolamentazione dell'iter procedimentale di adozione dei DPCM, prevedendo, tra l'altro, l'immediata trasmissione dei provvedimenti emanati ai Presidenti delle Camere» nonché il vincolo, per lo stesso Presidente del Consiglio o per il Ministro da lui delegato, di riferire ogni quindici giorni alle Camere sulle misure adottate. Nella legge di conversione n. 35 del 2020 si è affinata ulteriormente la procedura, stabilendo che il governo debba illustrare preventivamente alle Camere il contenuto dei provvedimenti da adottare, al fine di tenere conto degli indirizzi dalle stesse formulate. Si tratta, è chiaro, di uno strumento comunque insufficiente, restando la strada maestra quella del decreto legge, pensato proprio per i casi straordinari (cioè imprevedibili) di necessità e urgenza, che reclamano una

risposta normativa immediata, senza emarginare il ruolo del Parlamento (in particolare quando si tratti, come nel caso di specie, di prevedere significative limitazioni dei diritti fondamentali, protetti dalla riserva assoluta di legge). E tuttavia non vi è dubbio che la «magistratura d'influenza» del Capo dello Stato abbia avuto il merito di far emergere l'esigenza costituzionale di valorizzare il ruolo dell'organo rappresentativo (che, peraltro, non può certo essere relegato in un ambito "consultivo").

5. Quali insegnamenti trarre da questa vicenda? In primo luogo, l'importanza che in Italia continua a rivestire una Presidenza della Repubblica neutrale, al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato e al di sopra di tutte le parti politiche, con una funzione di moderazione e di stimolo nei confronti degli altri poteri. Nessuna fuoriuscita, dunque, dal parlamentarismo, in favore di fantasiose e pericolose ipotesi presidenziali o semipresidenziali. E la massima considerazione e riconoscenza, per quanto mi riguarda, verso un Presidente della Repubblica che respinge con nettezza ogni lettura delle figure e delle funzioni presidenziali «difforme da quanto previsto e indicato, con chiarezza, dalla Costituzione», ritenendo di avere il preciso dovere di non diminuire e di non ampliare la sfera di compiti affidatagli dalla Carta fondamentale e dalla legge: «Non esistono motivazioni contingenti che possano giustificare l'alterazione della attribuzione dei compiti operata dalla Costituzione: qualunque arbitrio compiuto in nome di presunte buone ragioni aprirebbe ad altri arbitri, per cattive ragioni».

In secondo luogo, la necessità di un parlamentarismo razionalizzato che, rendendo più fluida ed efficace la decisione politica, consenta di assicurare un assetto collaborativo tra i poteri, preservando anche la correttezza delle procedure di produzione del diritto. È evidente che un primo, decisivo elemento di razionalizzazione deriverebbe dalla riforma del bicameralismo paritario, con una sola Camera che accorda e revoca la fiducia. Ma ci muoviamo qui nel campo "minato" delle riforme costituzionali, sempre molto difficili da realizzare. Se il contesto politico consentisse comunque un confronto serio e non pretestuosamente conflittuale, si potrebbero intanto immaginare interventi sul diritto parlamentare, ad esempio differenziando per quanto possibile, anche attraverso regole convenzionali, il ruolo delle due Camere, laddove il disegno costituzionale lo consenta. Così il Senato, a fronte di un ridimensionamento procedurale nell'ambito della funzione legislativa (attraverso la riduzione, nelle norme regolamentari, del suo potere di emendamento nelle procedure di deliberazione «in seconda battuta»), potrebbe "specializzarsi" nelle attività conoscitive e di indirizzo, in particolare in determinate materie (politiche europee, valutazione delle politiche pubbliche, anche nelle loro ricadute sui territori, ecc.). La stessa utilizzazione delle commissioni monocamerali d'inchiesta potrebbe coinvolgere, nei due rami del Parlamento, materie diverse, in un'ottica – appunto – di "specializzazione" funzionale.

Si potrebbe ragionare anche sulla possibilità di introdurre in via regolamentare la procedura del voto "a data certa", che la riforma costituzionale respinta dal voto popolare nel dicembre 2016 aveva delineato nei suoi tratti essenziali, pur lasciando irrisolti non pochi

problemi. È uno di quei punti “di confine” tra Costituzione e regolamento che suscita perplessità, trattandosi di un istituto che conferisce al governo un importante potere di condizionamento dell’ordine del giorno delle Camere, e che dunque andrebbe progettato con grande cautela. Credo però che potrebbe trattarsi di una scelta percorribile, se divenisse parte di uno “scambio virtuoso” con una serie di limitazioni in tema di conversione dei decreti legge e di maxiemendamenti, nella prospettiva di assicurare all’esecutivo poteri efficaci di decisione attraverso una modalità prevista e regolata dalle fonti parlamentari, anziché attraverso l’abuso di altri mezzi, come oggi accade.

Tutto questo, lo ripeto, esige un contesto politico di collaborazione tra maggioranza e opposizioni per la definizione delle regole del gioco, che al momento sembra lontanissimo. Ed esige, soprattutto, il superamento di quel devastante sentimento anti-rappresentativo e antiparlamentare che funesta ormai da anni la nostra vita pubblica, e che sta per trovare compimento nel referendum costituzionale del prossimo settembre sulla drastica riduzione del numero dei deputati e dei senatori. Una riforma «senza alcuna visione di sistema», che, se non accompagnata da un nuovo sistema elettorale capace di compensare il sacrificio imposto alla rappresentanza, rischia di abbattersi come un macigno sulle nostre istituzioni.